

Implicações Éticas da Corrupção no Portugal Democrático (1976-2019)

Tiago Almeida Monteiro

Orientadora: Prof. Doutora Maria Cristina Montalvão Sarmento

Dissertação para obtenção de grau de Mestre
em Ciência Política

Lisboa
2021

WWW.ISCSP.U LISBOA.PT

Índice

Resumo	III
Abstract	IV
Introdução	1
Motivos e Objetivos	1
Temas de Investigação	3
Metodologia	4
Parte I – Ética e Corrupção	7
1. Sobre a Ética	7
2. Sobre a Corrupção	14
3. Sobre a Boa Governança	20
Parte II – A Corrupção na Europa	26
1. Corrupção em Portugal	26
2. Comparação de Níveis de Corrupção	30
3. Corrupção na União Europeia	36
Parte III – As Instituições e a Boa Governança	41
1. Sobre as Instituições	41
2. Códigos de Conduta	45
3. Ética, Educação e Integridade	48
Conclusão	52
Gráfico 1	33
Gráfico 2	33

Resumo

A corrupção é considerada um flagelo a nível mundial, estando presente em vários sectores da sociedade, incluindo órgãos de soberania e da administração pública. Torna-se, portanto, uma necessidade para qualquer governo, de lidar com este fenómeno. A ética é um conceito igualmente antigo e universal e um de particular importância atualmente, quando os cidadãos exigem cada vez mais responsabilidade dos seus representantes e funcionários públicos. Atualmente, existe uma maior exigência por parte dos detentores do poder (povo), para com aqueles que os devem representar (num sistema baseado na democracia representativa), numa ótica de obrigação, transparência e prestação de contas, entre outras. Pode considerar-se que o entendimento e a compreensão do que cada indivíduo considera ser ético é o primeiro passo para que se haja dessa forma e para que cada um viva de acordo com os seus ideais e crenças. Ainda assim, existem padrões de conduta da vida pública que são praticamente universais e como tal, espera-se que os funcionários públicos, ajam de acordo com os mesmos. Assim sendo, este trabalho procurará identificar o nível de corrupção existente em Portugal, em particular, no sistema político, comparando-o com anos anteriores e averiguando as implicações éticas decorrentes das circunstâncias em que se manifestaram tais atos. Serão discutidas questões éticas ligadas à corrupção, as implicações que a ética pode ter na corrupção e o essencial da ética na diminuição da corrupção.

Palavras-chave: Corrupção; Ética; Governança; Estado; Portugal

Abstract

Corruption is considered a scourge worldwide, being present in several sectors of society, including sovereign bodies and public administration. It therefore becomes a necessity for any government to deal with this phenomenon. Ethics is an equally old and universal concept and one of particular importance nowadays, when citizens increasingly demand responsibility from their representatives and public officials. Currently, there is a greater demand from those who hold power (people), towards those who must represent them (in a system based on representative democracy), in a perspective of obligation, transparency and accountability, among others. It can be considered that the understanding and comprehension of what each individual considers to be ethical is the first step in order to act that way and for each one to live according to their ideals and beliefs. Even so, there are standards of conduct in public life that are practically universal and as such, public officials are expected to act accordingly. Therefore, this work will seek to identify the level of corruption existing in Portugal, in particular, in the political system, comparing it with previous years and ascertaining the ethical implications arising from the circumstances in which such acts were manifested. Ethical issues related to corruption, the implications that ethics can have on corruption and the essentials of ethics in reducing corruption will be discussed.

Keywords: Corruption; Ethics; Governance; State; Portugal

Siglas e Abreviaturas

CP - Código Penal

CPA - Código do Procedimento Administrativo

CPC - Conselho de Prevenção da Corrupção

CPR - Constituição da República Portuguesa

GRECO - Group of States Against Corruption

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONU - Organização das Nações Unidas

TI - Transparency International

UE - União Europeia

À minha mãe,
A quem devo tudo

Agradecimentos

A realização deste pequeno e modesto trabalho de investigação foi apenas possível devido ao apoio de algumas pessoas, em particular duas, às quais pretendo expressar os meus profundos agradecimentos.

O primeiro reconhecimento vai para a minha mãe. Uma pessoa que, ainda que nem sempre nos tenhamos dado bem e embora tenham existido momentos de maior dificuldade, nunca hesitou em sacrificar a sua felicidade pessoal, em prol do meu bem-estar. O seu constante apoio durante todo o meu percurso académico e pessoal foi fundamental e tenho perfeita consciência que não estaria onde estou hoje, se não por ela. Mãe, obrigado.

O segundo reconhecimento vai para a professora Cristina Montalvão Sarmiento, cujo apoio na realização deste trabalho foi instrumental para o desenvolvimento do mesmo. Sem o contributo essencial da professora, a realização deste trabalho não teria sido possível. Mais, foi a própria que primeiro me motivou a escrever acerca deste tema, quando frequentei a sua disciplina de Ética e Deontologia na Administração Pública, durante a minha licenciatura em Administração Pública.

Finalmente, gostaria de agradecer aos vários professores que, ao longo da minha licenciatura e mestrado, me impactaram, de uma forma ou outra, e me ajudaram a desenvolver o meu pensamento político. Penso que sou uma pessoa melhor, agora, do que era antes e considero que parte deste processo contínuo, no qual me encontro, se deva à educação que tive e ao privilégio em escutar e interagir com várias destas figuras.

A todos, os meus profundos e sinceros agradecimentos. Obrigado.

Introdução

1. Motivos e Objetivos

O presente trabalho surge na sequência da motivação, maioritariamente pessoal que o autor do mesmo tem pela temática e que mereceu um maior aprofundamento durante a época de licenciatura do mesmo em Administração Pública, enquanto tomava parte nas discussões da disciplina de “Ética e Deontologia na Administração Pública”, cadeira esta que lhe tocou a nível pessoal e o fez refletir ainda mais sobre a ética e as implicações que a mesma tem para o mundo, mas, em particular, para a administração pública e o sector político.

A escolha de tal temática deve-se também a razões de natureza profissional, visto que o autor do texto se encontra, no momento de escrita do mesmo, em atividades de natureza profissional e de índole política, estando também implicado em movimentos de carácter não governamental (ONG's), dos quais resultam ação política e contribuem para áreas de feição profissional. Para além disso, o autor tenciona aplicar tais conhecimentos acerca da ética em todas futuras funções laborais, tal como o fez anteriormente.

O sistema político é um dos focos do trabalho, pela importância que este tem, na organização de toda a sociedade. O trabalho desenvolvido pelos políticos, sejam estes, deputados, secretários, ministros, entre outros, é um de extrema importância, devido ao alcance que possui. As políticas públicas desenvolvidas por aqueles em posições de poder, irão, em certos casos, impactar milhões de pessoas. Com isso em mente, é fulcral que as decisões tomadas, estejam no melhor interesse dos cidadãos. Erros, podem e provavelmente irão ocorrer, mas, políticas públicas criadas e implementadas com o intuito de favorecer interesses particulares, em detrimento do interesse coletivo, irão prejudicar a ação do Estado.

Como o título do trabalho afirma, este será centrado entre 1976 e 2019. Refere-se 1976 como o início da análise visto que foi no ano de 1974 que ocorreu a chamada Revolução de 25 de Abril de 1974¹. Não será aqui debatido se esta suposta revolução foi unicamente um golpe de Estado ou um golpe de Estado seguido por uma revolução ou qualquer outro caso. Esta data é mencionada devido à enorme importância que teve para o país, pois apesar de não

¹ A Revolução de 25 de Abril, também conhecida como Revolução dos Cravos ou Revolução de Abril, refere-se a um evento da história de Portugal que teve início com o golpe de estado de 25 de abril de 1974, que depôs o regime ditatorial do Estado Novo e deu início a uma nova etapa na história do país, uma etapa democrática para Portugal. (Cruzeiro, M., 2018)

ter marcado o início da tradição liberal portuguesa², foi, de facto, um ponto de viragem para o país, que, em termos práticos, abandonou o seu regime ditatorial, conhecido como Estado Novo³ e iniciou um novo capítulo que é frequentemente apelido de democracia. Por conseguinte, os tempos pós 25 de Abril de 1974 foram muito conturbados, existindo, por um lado, um grande sentimento de esperança para o país e por outro, uma grande agitação social.

Este período de agitação social é comumente apelidado de “Processo Revolucionário em Curso” (PREC)⁴, que, em sentido lato, designa o período de atividades revolucionárias, marcantes na história de Portugal, decorrido durante a Revolução de 25 de Abril de 1974, iniciada com o golpe militar de 25 de Abril de 1974 e concluída com a aprovação da CRP, em Abril de 1976⁵. Deve ser referido, no entanto, que, para alguns académicos, o processo revolucionário apenas terminou em 1982, pois foi em 30 de Setembro de 1982 que a CRP de 1976 sofreu a sua primeira revisão constitucional, que extinguiu oficialmente o Conselho da Revolução, órgão criado em 14 de Março de 1975 pela Assembleia do Movimento das Forças Armadas⁶, visando atingir o mais rapidamente possível, os objetivos desse mesmo

² Portugal já tinha uma tradição liberal antes de 1974, com a Guerra Civil Portuguesa, também conhecida como Guerras Liberais, Guerra Miguelista ou Guerra dos Dois Irmãos, guerra civil esta, travada entre liberais constitucionalistas e absolutistas sobre o futuro da sucessão real, que durou entre 1828 e 1834. Em 1852 temos a primeira revisão à Carta Constitucional de 1826 e em 1910 dá-se a Implantação da República Portuguesa, resultante de uma revolução organizada pelo Partido Republicano Português. (Fonseca, P., discutido em aula, 2019)

³ O Estado Novo foi um regime político autoritário, autocrata e corporativista de Estado, que vigorou em Portugal durante 41 anos sem interrupção, desde a aprovação da Constituição de 1933, até ao seu derrube pela Revolução de 25 de Abril de 1974. (Martinho, F., 2013)

⁴ O Processo Revolucionário em Curso, por vezes apelido de Período Revolucionário em Curso ou, com mais frequência, apenas pela sigla PREC, refere-se ao período decorrente entre a Revolução dos Cravos, iniciada com o golpe de estado de 1974 e finalizada com a aprovação da Constituição Portuguesa de 1976. (Cruzeiro, M., 2018)

⁵ A Constituição da República Portuguesa de 1976 é a atual constituição portuguesa (de um total de 6 textos constitucionais), tendo sido redigida pela Assembleia Constituinte, eleita na sequência das primeiras eleições gerais, maioritariamente livres, no país, em 25 de Abril de 1975, o 1.º aniversário da Revolução dos Cravos. (Raimundo, F., 2018)

⁶ O Movimento das Forças Armadas (MFA) foi o movimento militar responsável pela revolução de 25 de Abril de 1974 em Portugal, que pôs termo ao Estado Novo com o golpe de estado de 25 de Abril de 1974. A principal motivação deste grupo de militares era a oposição ao regime e o descontentamento pela política seguida pelo governo em relação à Guerra Colonial. (Mateus, J., 2017)

movimento e garantir ao povo português a segurança, confiança e tranquilidade que lhe permitissem continuar com a reconstrução nacional.

O ano 2019 é tido como o ano final da análise, visto que foi o ano em que houve novas eleições no país. As últimas eleições para a Assembleia da República foram realizadas em 2015, tendo a coligação, Portugal à Frente (PàF), obtendo uma maioria simples. Contudo, essa mesma coligação não conseguiu ver aprovado o seu Programa de Governo na Assembleia da República e, como consequência, deu-se a queda do XX Governo Constitucional (2015.10.30 até 2015.11.26). O XXI Governo Constitucional por sua vez, governou o país, desde os finais de 2015, até ao final do seu mandato, em 2019.

2. Temas de Investigação

Como o título do trabalho indica, este será focado, na possível, ainda que provável, corrupção dentro do sistema político português, para além das implicações éticas decorrentes dessa corrupção. Sendo assim, a estrutura do trabalho estará dividida em três partes.

A primeira parte dirá respeito à historicidade do tema, na qual será discutida um pouco da história da ética (ocidental), como esta apareceu, onde nasceu, como se desenvolveu ao longo dos milénios, entre outras questões. Será igualmente discutida, a questão da corrupção, enquanto fenómeno social, e a boa governança, como possível motor de melhoria da governação pública.

Na segunda parte será tratada a corrupção em Portugal com maior ênfase, comparando os níveis de corrupção existentes, no passado, com os níveis de corrupção atuais, em Portugal. Serão referidas as implicações éticas decorrentes da corrupção, principalmente na elite política do país, abordando situações de quebra/falta de confiança para com os cidadãos, por parte das pessoas e instituições que os deveriam representar, mencionando as consequências dessa quebra/falta de confiança. Nesta parte do trabalho, serão evidenciados diversos dados, que detalham o nível de corrupção existente em Portugal, em comparação com anos anteriores. Será também realizada uma comparação com Estados pertencentes à UE.

A terceira parte será focada no papel que determinadas instituições, em particular, agências anticorrupção podem ter no combate à corrupção, em termos de prevenção e repressão de atos corruptos. Serão também discutidos e comparados os códigos de conduta de diversas organizações, com o objetivo de encontrar semelhanças entre os mesmos. Por último, será debatido o papel da educação e como esta pode promover uma cultura de ética e integridade.

Com este trabalho, pretende-se responder a uma pergunta-chave: “Comparativamente com os últimos 20 anos, qual o nível de corrupção existente em Portugal?”. Esta é a pergunta fundamental do trabalho.

Para responder à pergunta central desta investigação, procurar-se-á investigar o nível de corrupção em Portugal, tentando averiguar se o grau de corrupção em Portugal, aumentou, diminuiu ou se manteve, em relação a anos anteriores, enquanto simultaneamente se tenta discernir quais as implicações éticas dessa mesma corrupção. Para além de se ensaiar compreender os níveis de corrupção do país, no passado e presente, tentar-se-á perceber onde este se situa, em termos mundiais, em relação à corrupção.

A finalidade deste trabalho é tentar perceber, de forma mais detalhada, o nível de corrupção existente em Portugal, em particular, no sistema político, desde a aprovação da CRP em 1976. Será explicado o que é a ética, enquanto distinta de outros conceitos que impactam a mesma. Procura-se também demonstrar a simplicidade do que é a corrupção, enquanto simultaneamente, se determina a complexidade que pode envolver. Corrupção é algo simples e complexo ao mesmo tempo. Um outro objetivo do trabalho, será o aprofundamento de conhecimentos acerca da ética e da corrupção.

3. Metodologia

A metodologia utilizada no trabalho será realizada com base numa abordagem de investigação mista, combinando métodos quantitativos e qualitativos de pesquisa, no qual se falará acerca das causas e consequências da corrupção, enquanto estas são suportadas pelos dados apresentados. Os dados em si serão recolhidos de diversas fontes. Excluindo a introdução, o início do trabalho, que discutirá de forma resumida, a ética e suas implicações, será realizado com base nos contributos de Rosiane Egg (2009), Luís Soares (2008) e conhecimento adquirido durante a licenciatura em Ética e Deontologia na Administração Pública.

As partes do texto que detalham aspetos da corrupção, em particular, em termos de descrição e análise, possuirão informação recolhida da organização internacional, não-governamental, TI, artigos do CP e contributos de Ana Bondoso (2015). Os mais variados dados acerca da corrupção, o alcance do fenómeno, as formas nas quais se manifesta, os países e áreas mais propensas à mesma, serão realizados com o contributo das fontes anteriormente mencionadas (TI, CP e Ana Bondoso), para além de informação recolhida da UE, em particular, a GRECO e a Comissão Europeia e os contributos de António João Maia, Jorge Fonseca de Almeida, Mário Tavares da Silva e Rute Serra (2020).

A legislação portuguesa também será amplamente utilizada, principalmente ao se discutir os códigos de conduta. Para além do CP, que será utilizado, sobretudo ao discutir artigos específicos que detalham diversas formas de corrupção, outros pedaços de legislação, serão utilizados para apresentar os diversos códigos de conduta e outros documentos semelhantes. Tais documentos passarão por resoluções de conselho de ministros, CPA, decretos-leis, cartas éticas e códigos de conduta da UE. Também serão utilizados pequenos contributos da ONU, nomeadamente na definição de boa governança.

Parte I - Ética e Corrupção

1. Sobre a Ética

É reconhecido, para os propósitos deste trabalho, que a ética é algo individual e subjetivo, no entanto, é praticamente inegável que os representantes eleitos do povo têm um dever de obrigação elevado, tendo em conta os cargos que ocupam. Como tal, têm a obrigação de executarem os deveres inerentes aos seus cargos da melhor forma possível, tendo em conta que o seu principal dever, é a prossecução do interesse público, do interesse coletivo dos cidadãos que representam.

Todavia, representar o povo é uma expressão vaga e abstrata que pode ter diversos significados. De acordo com os princípios da “Boa Governança” (Good Governance) seguidos pela ONU, podem ser identificados um conjunto de critérios ou princípios cruciais para a existência de boa governança: Participação; Estado de Direito; Orientação para o Consenso; Equidade e Inclusão; Eficácia e Eficiência; Prestação de Contas; Transparência; Responsividade (às necessidades das pessoas) (United Nations, 2009, s/p).

Tais são os princípios definidos pela ONU como sendo essenciais para que boa governança possa existir. Neste sentido, são de particular importância as palavras de Kofi Annan, antigo secretário-geral da ONU, "...a vontade política de levar a sério a boa governança ao garantir o respeito pelos direitos humanos e o Estado de Direito, fortalecendo a democratização e promovendo a transparência e a capacidade na administração pública." (Annan, K., A., 1998, s/p). É de forma a implementar tal definição de “Good Governance” ou “Boa Governança” que a ONU segue os princípios acima mencionados.

O Dicionário Universal da Língua Portuguesa define a ética como “disciplina filosófica que tem por objeto de estudo os julgamentos de valor na medida em que estes se relacionam com a distinção entre o bem e o mal” (Texto Editora, 1995, p. 646).

Falar sobre a ética é falar sobre a altura em que o ser-humano começou a pensar e a questionar o seu próprio pensamento, quando olhou para a sociedade e forma de viver em comunidade e questionou o porquê dos seres-humanos viverem da forma que vivem. Quando o ser-humano se interrogou acerca da natureza do seu próprio ser e da razão para a sua existência. Como tal, o questionamento acerca da ética está intrinsecamente ligado ao pensamento político que cada indivíduo tem, visto que cada indivíduo é um ser político.

A palavra ética deriva do grego “*ēthikós*” (relativo a caráter), que por sua vez deriva do “*ēthos*” (caráter, costume, hábito), que caracteriza os princípios, crenças ou ideais orientadores de uma ou mais pessoas, nações ou ideologias. Cada indivíduo ou comunidade tem o seu próprio código de ética, que pode e o mais provável é que divirja do código de ética de outra pessoa ou comunidade.

Ética não se constitui num conjunto de pequenas regras, mas em princípios que só podem ser compreendidos no seio de uma comunidade, na complexidade de suas relações, na forma como as pessoas se relacionam entre si e com a sociedade. A história revela que as discussões sobre a ética remontam ao chamado período clássico. A origem do conceito de ética remete para os primeiros grandes pensadores da humanidade, os filósofos gregos. Foram os gregos que cunharam (moldaram) os termos, os conceitos, as palavras e seus significados, aos quais fazem referência os estudos do mundo ocidental.

Na Grécia antiga, os filósofos gregos foram os primeiros a pensar sobre o conceito de ética, associando tal palavra à ideia de moral e cidadania, numa altura em que as suas Cidades-Estados estavam em desenvolvimento. Enquanto ética é um ramo da filosofia dedicado aos assuntos morais, o conceito de cidadania refere-se ao conjunto de direitos e deveres que o cidadão, enquanto indivíduo, está sujeito, no seu relacionamento com a sociedade em que vive.

Ética e cidadania são dois conceitos fundamentais das sociedades humanas. A ética e a moral têm uma grande influência na cidadania, pois dizem respeito à conduta do ser humano, à forma como uma pessoa, supostamente, se deve comportar na sociedade.

Do surgimento das civilizações, emergiu a necessidade de se pensar sobre os valores que moldam a vida em sociedade, existindo uma necessidade de se definir modelos éticos para a vivência em sociedade (Egg, R., 2009). Foram os filósofos gregos, Sócrates, Platão e Aristóteles que expandiram o campo da ética e ajudaram a fundar a filosofia ocidental.

Para Sócrates, virtude era sabedoria (sofia) e conhecimento. O vício, por outro lado, era o resultado da ignorância. O saber fundamental é o saber a respeito do homem. Foi sobre esta ideia que o pensador terá dito algumas das suas frases mais conhecidas, “Conhece-te a ti mesmo e conhecerás o universo e os deuses” e “Sei que nada sei” (Egg, R., 2009).

Platão pensava que a verdadeira realidade só podia ser atingida e verdadeiramente compreendida através da razão. Afirmava também que o bem era o molde sobre o qual se devia processar toda a ação humana e que o elemento da vontade do homem devia estar sempre voltado para o bem (agir bem, fazer bem).

O filósofo acreditava na existência de classes dentro da sociedade humana, que ele dividia em “Classes Superiores” e “Classes Inferiores”. Às classes superiores pertenciam os governantes e os guerreiros e às classes inferiores pertenciam os artesãos, dado o desprezo que o pensador tinha por trabalhos manuais e os escravos, considerados pela sociedade na qual viviam como sendo desprovidos de virtudes morais e direitos cívicos (Egg, R., 2009).

Para Platão, as virtudes dos seres-humanos podiam dividir-se em grupos e cada classe social possuía a sua própria virtude, diferente da virtude de outra classe. A prudência ou sabedoria é a virtude da parte racional do homem, correspondente à razão e associada à classe dos governantes e filósofos (guiados pela prudência). A fortaleza ou valentia é a virtude do entusiasmo, dos impulsos e ânimos das pessoas, virtude esta que pertencia à classe dos guerreiros, pois eram eles que defendiam as Cidades-Estados. A temperança ou autodomínio está relacionada com o apetite dos homens, à vida impulsiva e instintiva, virtude da classe dos artesãos e comerciantes, motivados pelo apetite, mas também pela moderação. A justiça social é o equilíbrio de todas as virtudes, pois a justiça social é a responsável pela harmonia entre todas as partes da sociedade grega (todas as classes e pessoas) da época (Egg, R., 2009). De acordo com Platão, a justiça era a principal virtude a ser seguida.

Através destas noções, percebe-se que a ética de Platão está muito ligada aos valores dominantes da sociedade em que vivia. Deve-se ter em conta que aquilo que uma pessoa considera como sendo ético, depende do tempo e do espaço.

Aristóteles também refletiu acerca de como o homem poderia viver uma boa vida e chegou à conclusão de que a felicidade deveria ser o objetivo de todos e que a plena realização humana era a contemplação do exercício da razão humana, pensar acerca da razão. Segundo Aristóteles havia três formas de alcançar a felicidade, através da virtude, através da sabedoria e através do prazer (Egg, R., 2009).

Os filósofos romanos, em particular, Marco Túlio Cícero, também fizeram importantes contribuições para o campo de estudo, focando-se maioritariamente na conduta humana, no caráter da pessoa e nos costumes, ao qual se dá o nome de moral. Estes filósofos também davam grande importância à virtude, considerando-a como sendo o objetivo principal das ações humanas devido à sua integridade e honestidade intrínsecas. A moral era para os romanos um conjunto de deveres que a natureza impôs aos homens, fosse pelo respeito que um teria consigo próprio, fosse pela relação que teria com outros (Egg, R., 2009).

Com o cristianismo, a religião cristã assume o papel central referente à ética e moral, ao decidir e impor aos outros aquilo que considera ser ético e aquilo que considera não

o ser, determinando os valores éticos e morais que deveriam ser seguidos por grande parte do mundo ocidental, tendo em conta, as escrituras sagradas. É a partir dos textos religiosos que assentam as regras de conduta social. É neste período que a figura messiânica de Jesus da Nazaré (Jesus Cristo) se torna o grande arauto de uma nova ética no mundo, uma ética baseada no amor ao próximo (embora nem sempre fosse isso o pregado) (Egg, R., 2009). Com o cristianismo dá-se a unificação da divindade. Enquanto os gregos e romanos tinham vários deuses, os cristãos têm apenas um e, portanto, transita-se de um politeísmo, para uma divindade unificada (monoteísmo).

Tomás de Aquino ⁷ procurou aplicar a visão aristotélica na doutrina cristã, acreditando que era a união do corpo com a alma que formava a identidade e dignidade de uma pessoa. De acordo com Aquino, era apenas através do exercício da razão do ser-humano, aliada à revelação divina, que o homem poderia atingir a perfeição das virtudes. Para o frade, a fé e a razão estavam unidas e não poderia haver uma contradição entre ambas, pois estas eram sempre dirigidas a deus. Aquino afirmou ainda que toda a criação é boa, que tudo o que existe é bom, quando está sob a orientação dos mandamentos de deus, e que o mal é a ausência de uma perfeição divina (Egg, R., 2009).

Com o tempo e muito devido a movimentos como a reforma protestante, houve um descrédito da Igreja Católica e a emersão de figuras que lutaram por uma reforma e renovação da igreja. Entre essas figuras destaca-se Martinho Lutero⁸, que questionou, entre outras coisas, a venda de indulgências e de relíquias consideradas sagradas. Lutero presenciou comportamentos, por parte de membros da igreja, que considerou antiéticos (ou aéticos). Lutero estava preocupado com o facto de as pessoas deixarem de lado a confissão e o verdadeiro arrependimento pelos seus pecados (Egg, R., 2009).

Durante a Idade Moderna, houve várias transformações políticas, económicas e sociais, como as viagens às Índias e às Américas e a Revolução Científica. É a partir desse contexto, que alguns filósofos modernos vão buscar aspetos do pensamento filosófico greco-romano, relativos à necessidade da humanidade, como um todo, alcançar a sabedoria e a felicidade, baseando-se, principalmente, no equilíbrio e na razão (Egg, R., 2009).

⁷ Frade católico italiano da Ordem dos Pregadores (ordem religiosa católica cujo objetivo é pregar a palavra e a mensagem de Jesus Cristo e a conversão ao cristianismo), para além de filósofo, teólogo e jurista.

⁸ Professor alemão de teologia, compositor, padre, monge. Figura central durante a Reforma Protestante.

Para Immanuel Kant⁹, a ética era algo autónomo e por conseguinte, independente a cada indivíduo. Desta forma, a ética correspondia à lei ditada pela própria consciência moral de cada pessoa (Egg, R., 2009). Cada um deveria agir conforme a sua própria consciência ditasse.

Ética como objeto de estudo pode dividir-se no que pode ser considerado como sub-ramos ou subdivisões, considerando assim, a ética como o ramo principal. Essas subdivisões são: a Metaética, a Ética Normativa, a Ética Descritiva e a Ética Aplicada. Estes são habitualmente encarados como os ramos ou divisões tradicionais da ética.

A metaética centra-se, maioritariamente, no estudo da natureza das propriedades (atributos de entidades), afirmações, julgamentos e atitudes éticas, ou seja, consiste na investigação e descrição das práticas morais. A metaética faz a pergunta de “o que é o bem?”, o que significa “certo?”, tentando entender o significado de tais palavras e procurando perceber que elementos fazem uma ação ser considerada “boa” ou “certa”. As questões da metaética lidam com a natureza da ética em si, analisando se julgamentos, ditos morais, podem ser considerados verdadeiros ou falsos de forma objetiva, ou a forma como a ética se relaciona com a cultura, por exemplo.

A ética normativa é baseada na reflexão, justificação e fundamentação de conceitos morais, ou seja, na investigação racional sobre o que é “correto” ou “errado”, “bom” ou “mau” para determinados grupos sociais. A ética normativa procura racionalizar aquilo que se entende como sendo os valores morais aceites por certos grupos sociais. Procura determinar, de forma racional, o que é “certo” e o que é “errado” e oferecer uma justificação para tal. Não se foca no modo como as pessoas pensam ou se comportam, foca-se no modo como as pessoas devem pensar e como se devem comportar. De modo simples, é o estudo de como as pessoas devem agir.

A ética descritiva ou comparativa é a observação e descrição empírica da moral existente, ou seja, das atitudes e convicções morais existentes. Esta subdivisão da ética procura descobrir quais as crenças e ideais dos indivíduos e que ações são entendidas como sendo “certas” e “erradas”. Tendo em consideração que a ética varia no espaço e no tempo, a ética descritiva tenta perceber se a ética se alterou com o passar do tempo, se as convicções das pessoas mudaram.

A ética aplicada refere-se à aplicação prática de considerações morais no mundo real, analisando questões morais da vida pública e privada das pessoas. Estuda a forma de como

⁹ Filósofo e professor prussiano, amplamente reconhecido.

a moral é aplicada em situações específicas. É maioritariamente neste sub-ramo da ética que se irá focar o presente trabalho.

A ética é geralmente identificada como um conjunto de valores sociais com os quais uma pessoa se identifica, ideais e crenças que um indivíduo considera fundamentais para o seu ser e a definição da sua pessoa, tudo isto enquadrado na sua visão individual e subjetiva de olhar para o mundo e a vida em si.

Ainda assim, a ética é, em si, um campo de estudo que abrange diversos campos de conhecimento, como a sociologia, psicologia, economia, a política, entre outros. A ética engloba, diretamente ou indiretamente, campos de estudo ligados à forma de viver ou ao estilo de vida dos seres-humanos.

Antes de continuar, justifica-se diferenciar Ética, Religião, Moral e Direito. Conceitos estes que, ainda que estejam interligados, são muito diferentes. São várias as vezes em que se confunde a ética com a religião, a ética com a moral dominante, a ética com o direito. Revela-se, então, uma necessidade de definir e diferenciar estes termos.

A ética refere-se a valores que podem ser partilhados por muitas ou poucas pessoas, é refletir sobre o que se faz na prática (em princípio, quem reflete sobre a sua prática, tende a aplicar a ética á prática). A ética pode ser identificada como aquilo que cada pessoa, na sua visão individual e subjetiva de olhar para o mundo e a vida em si, considera “certo”. A ética é subjetiva, individual, depende do sujeito, do indivíduo, não é coletiva (implica essencialmente uma atitude própria).

A religião é um conjunto de sistemas culturais e de crenças. Existem diversas religiões, cada uma com a sua própria visão do mundo e forma de como a humanidade deve viver, algumas com visões semelhantes, mas sempre baseadas no que se pode chamar de valores morais. A religião não é nada sem os seus valores morais, códigos de conduta que todas as pessoas deveriam seguir. As religiões tendem a derivar as suas próprias conceções de ética, moralidade e até mesmo direito (leis religiosas), tudo com base num estilo de vida considerado apropriado ou correto, ou seja, na forma de vida que determinada religião e seus crentes acreditam ser o ideal para as pessoas viverem.

A religião foi o modelo de organização política e comunitária durante séculos. Atualmente, existe alguma dicotomia entre a religião e a ciência, na qual alguns substituíram o valor da religião, pelo valor da ciência (a ciência é racional e objetiva e tem tendência a universalizar). O mundo atual é baseado nas tecnologias, e como tal, existe uma crença base na

tecnologia. A ética por outro lado, não tem objetividade, nem racionalidade tecnológica, são os valores a partir do qual cada um de se rege individualmente.

Existe alguma confusão atualmente entre a ética e a moral, com indivíduos a utilizarem ambas como se fossem sinónimos ou tivessem significados semelhantes. É verdade que a ética e moral são temas e até conceitos relacionados, mas são diferentes, visto que, enquanto a ética se baseia, essencialmente, nos valores básicos da existência humana, ou seja, nos valores através dos quais cada indivíduo governa a sua própria vida, a moral ou moral dominante, tem uma tendência para estar formada no costume (prática consuetudinária).

A moral representa um conjunto de regras adquiridas através da cultura, educação, tradição e do quotidiano de cada indivíduo, está associada aos valores e convenções estabelecidos coletivamente por cada sociedade e que orientam o comportamento humano dentro dessa sociedade. São as regras, formais e informais, os costumes de uma determinada sociedade e cultura, que regulam o modo de agir das pessoas. A ética, porém, não se rege pelo coletivo, mas sim pelo individual e como tal não pode ser definida como as crenças de um conjunto da sociedade. Logo, enquanto a moral orienta o comportamento do ser-humano diante das normas instituídas por determinada sociedade ou cultura, a ética tende a julgar o comportamento moral de cada indivíduo, independentemente do meio onde este se encontra. Apesar disto, tanto a moral como a ética procuram o bem-estar social.

O direito, por sua vez, é baseado num sistema de normas de conduta e princípios que regulam as relações sociais, isto é, as relações entre as pessoas, tendo como suas principais fontes, a lei e o costume. Como tal, não se pode afirmar que a moral esteja completamente afastada do direito, na verdade, a moral desenvolve e complementa o direito. Não obstante, tal como a moral, o direito não é imóvel, está dependente das pessoas, sociedades e culturas, e também dos tempos, das eras em que as pessoas vivem. Os tribunais administram a justiça em nome dos cidadãos e demais indivíduos não pertencentes ao povo (população), defendendo os seus direitos e interesses sempre que estes estejam em questão ou a ser efetivamente violados.

Sendo conceitos diferenciados e distinguíveis entre si, todos eles estão interligados, cada um, influência o outro. A religião gera a moral dominante, que por sua vez influi o direito, tudo isto produz a ética (em princípio). Ainda assim, a ética é algo individual e subjetivo. Pode e sofre influências diversas, mas distingue-se da moral, no sentido em que depende do indivíduo e das suas crenças individuais.

2. Sobre a Corrupção

A corrupção é um fenómeno que acompanha a humanidade desde tempos longínquos, em eras e locais em que era mais socialmente aceitável, a outras em tal paradigma social mudou e a corrupção se tornou menos aceitável, menos tolerada. Ao falar-se de corrupção, pode ser comum considerar situações/casos relacionados com dinheiro, habitualmente, dinheiro dos contribuintes, dos cidadãos, e não é considerado um espectro mais abrangente do fenómeno que é a corrupção.

A corrupção pode ser vista como algo mais complexo do que a simples tomada de dinheiro público de forma ilícita. Nas palavras de Leandro Karnal, “A corrupção começa no andar pelo acostamento, a corrupção começa no recibo de dentista comprado para entregar o imposto de renda, a corrupção continua no atestado médico falso entregue pelo pai para justificar o filho que apenas vagabundeou para a prova, a corrupção continua com o colega que na aula de ética política em Filosofia assina a lista pelo colega, estudando Spinoza e a sua ética” (Karnal, L., 2014).

Independentemente do caso particular, a corrupção afeta toda a sociedade, lesando, não só a prestação de serviços públicos, que perdem eficiência e eficácia, mas prejudicando o desenvolvimento socioeconómico dos países, para além de causar uma perda de confiança, por parte dos cidadãos, nos serviços públicos. Sendo assim, a corrupção manifesta-se como um problema para as vidas das gerações atuais e futuras (Bondoso, 2015).

O facto de ser um fenómeno tão complexo, leva a que existam diversas definições do mesmo. A corrupção pode ser vista como uma violação de regras estabelecidas para obter um ganho pessoal. Pode estar associada à utilização de poderes públicos, para benefícios pessoais ou à utilização indevida de um cargo público, para fins que não sejam oficiais à organização. Quando o poder de um respetivo cargo público é utilizado, por funcionários públicos, para ganhos pessoais ou a utilização imprópria de recursos públicos. A corrupção pode ser entendida como a tentativa de enriquecimento ou ganhar poder, fazendo uso de meios ilegais ou o desvio de poder público para um benefício particular. Pode ainda consistir em incentivar, com uma determinada vantagem, um agente público ou privado, ao fim deste trair a sua responsabilidade para com a sua organização (Bondoso, 2015).

Face ao exposto, pode-se afirmar que a corrupção consiste no uso indevido de poderes e competências, afetas a um cargo público ou privado, na tentativa de adquirir um determinado ganho/benefício, seja este particular ou não. Independente do caso, o ato de corrupção significa uma quebra de conduta e um desvio dos deveres formais, associados a um determinado cargo, o que por sua vez, representa um prejuízo do interesse público, ou privado, caso as ações sejam afetas a uma entidade privada.

A Transparência Internacional define a corrupção como o abuso do poder confiado para ganho privado. Como tal, a corrupção desgasta a confiança que os cidadãos têm nas instituições públicas, enfraquecendo a democracia e prejudicando o desenvolvimento socioeconómico dos países, para além de agravar as desigualdades sociais, a pobreza, as divisões sociais e, atualmente, a crise ambiental (Transparência Internacional, 2019).

Uma definição simples de corrupção, pode ser o puro abuso de poder público/político, para fins privados. Deixando claro, que a corrupção é passível de existir, tanto no sector público, como no privado. Mais, o ato de corrupção, não tem de beneficiar obrigatoriamente, a figura que realiza o ato, no sentido em que o benefício pode ser utilizado para favorecer a família, os amigos ou até mesmo um partido político ou organização. Ou seja, a pessoa ou pessoas, que realizam o ato de corrupção, não têm necessariamente de ser os beneficiários do mesmo.

Existem várias formas de praticar corrupção. A extorsão, o roubo de recursos públicos, o tráfico de influências, a formulação de políticas públicas e legislação com o objetivo de beneficiar interesses privados de políticos ou legisladores, entre outras. Existem, contudo, algumas expressões que podem ser utilizadas para descrever diferentes atos de corrupção, ditos, mais comuns, na esfera pública.

O suborno é uma das formas mais conhecidas de corrupção e consiste em convencer ou tentar convencer outra pessoa, através de dádiva ou promessa de vantagem patrimonial ou não patrimonial, a praticar os factos indevidos (Código Penal, 1982), ou seja, é a oferta da promessa de vantagens patrimoniais ou não patrimoniais, na esperança de influenciar um funcionário público a agir de determinada forma. Por outras palavras, consiste na oferta de dinheiro ou favores, de forma a influenciar um funcionário público.

A extorsão, que representa a intenção de conseguir para si ou para terceiro enriquecimento ilegítimo, constranger outra pessoa, por meio de violência ou de ameaça com mal importante, a uma disposição patrimonial que acarrete, para ela ou para outrem (Código Penal, 1982), portanto, é uma tentativa de enriquecimento, de forma ilegítima, ao constranger

outra pessoa, a realizar determinada tarefa. Ou seja, quando uma pessoa é coagida a pagar dinheiro ou realizar favores, em troca de uma ação.

O peculato, no qual um funcionário que ilegítimamente se apropriar, em proveito próprio ou de outra pessoa, de dinheiro ou qualquer coisa móvel ou imóvel ou animal, públicos ou particulares, que lhe tenha sido entregue, esteja na sua posse ou lhe seja acessível em razão das suas funções (Código Penal, 1982). Ou seja, consiste na apropriação, de forma ilegítima (roubo), de dinheiro ou qualquer outra propriedade.

O tráfico de influências, no qual uma pessoa, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para abusar da sua influência, real ou suposta, junto de qualquer entidade pública (Código Penal, 1982). O tráfico de influências pode ser realizado em menor ou maior escala, no qual uma pessoa solicita ou aceita, para si ou terceiros, uma vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a promessa de uma vantagem, de modo a abusar da sua influência, em determinada entidade pública. É o uso de influências ou conexões, reais ou supostas, para obter favores.

O nepotismo é também uma forma conhecida de corrupção, na qual uma pessoa demonstra favoritismo para com parentes ou familiares próximos, em detrimento de pessoas, possivelmente, mais qualificadas para o cargo (Bondoso, 2015). De todas estas formas de corrupção, apenas o nepotismo não está presente no CP.

A corrupção pode também ser tanto ativa como passiva. Considera-se corrupção ativa aquela que, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, der ou prometer a funcionário, ou a terceiro por indicação ou com conhecimento daquele, vantagem patrimonial ou não patrimonial, à prática de um qualquer ato ou omissão contrários aos deveres do cargo (artigo 374.º do CP). Deste modo, a corrupção ativa é praticada pela pessoa que corrompe. Por exemplo, quando um condutor, a circular acima do limite máximo de velocidade, oferece dinheiro ao polícia de trânsito, para que este não lhe passe uma multa. Neste exemplo, o Agente A entrega dinheiro ao Agente B, em troca de um favor. O Agente A está a cometer um crime de corrupção ativa.

Considera-se corrupção passiva, quando um funcionário que por si, ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para a prática de um qualquer ato ou omissão contrários aos deveres do cargo, ainda que anteriores àquela solicitação ou aceitação (artigo 373.º do CP). Desta forma, a corrupção passiva é praticada pela pessoa que

se deixa corromper. Por exemplo, quando um polícia de trânsito, aceita dinheiro de um condutor, que estava circular acima do limite máximo de velocidade, para que não lhe passe uma multa. Neste exemplo, o Agente A aceita dinheiro do Agente B, em troca de um favor. O Agente A está a cometer um crime de corrupção passiva.

Aquele que oferece a vantagem, é o corruptor (corrupção ativa), é quem corrompe, aquele que aceita a vantagem, abandonando, dessa forma, os deveres inerentes ao seu cargo, é o corrupto (corrupção passiva), é quem se deixa corromper. O corrupto tanto pode aceitar esta vantagem, de forma passiva, como solicitá-la. No entanto, o objeto final, não é alterado e assim que a vantagem é aceite, o indivíduo está a incorrer num crime de corrupção, enquanto, simultaneamente, trai os deveres do cargo que está a ocupar.

Estes tipos de crimes entram na esfera pública, quando um indivíduo, tanto diretamente, como indiretamente, para seu benefício ou de outros, procura corromper, fazendo uma proposta a um funcionário público para que esse mesmo funcionário realize determinada ação ou se abstenha de realizar determinada ação (o que em si já é uma ação), tratando-se tal de um crime de corrupção ativa. Da mesma forma, quando um funcionário público, aceita ou solicita qualquer tipo de oferta, para si ou para qualquer outro, de forma a realizar determinada ação ou se abster de realizar determinada ação, tal trata-se de um crime de corrupção passiva.

De modo a procurar compreender melhor o que é a corrupção, esta pode ser definida, em geral, como uma forma de desonestidade/decomposição ou atividade criminosa realizada por uma pessoa ou organização numa posição de autoridade, muitas vezes, de forma a obter benefícios ilícitos. Refere-se ao ato de corromper algo ou alguém, de modo a obter vantagens ou benefícios em relação a outros, fazendo uso de meios considerados ilegais ou ilícitos. Esta definição de corrupção é semelhante e possui características comuns à corrupção evidenciada em serviços públicos e até mesmo na política. Corrupção pública ou política diz respeito ao uso indevido do poder público (por políticos eleitos ou funcionários públicos nomeados) para ganhos privados, através de meios ilegais ou ilícitos. A corrupção revela-se assim como algo, simultaneamente, simples e complexo.

A corrupção possui a capacidade de vigorar, tanto em regimes democráticos, como autoritários. Todavia, de acordo com os dados do Índice de Perceção da Corrupção (CPI), calculado a partir de 13 fontes externas, com base em avaliações de peritos (não o público em geral), que medem a corrupção no sector público, em 180 países e territórios, dando a cada um uma pontuação de zero (altamente corrupto) a 100 (altamente íntegro), recolhidos pela TI, países mais ditatoriais, tendem a ser mais corruptos, enquanto, países mais democráticos

tendem a ser menos corruptos. Não se pretende, com esta afirmação, dizer que a propensão para a corrupção é maior em países menos desenvolvidos, comumente apelidos de países subdesenvolvidos ou países de terceiro mundo, estando-se apenas a fazer referência ao nível de democraticidade dos países.

Aqueles que praticam atos de corrupção, fazem-no à custa daqueles que escolhem não o fazer ou não têm meios de a praticar. Independentemente da razão, o custo da corrupção de uns, terá de ser pago por todos os outros, mais especificamente, os esquemas ilegais, fraudes, negócios obscuros, que retiram dinheiro dos cofres públicos, dinheiro este que terá de ser compensado de alguma forma, por exemplo, através do aumento da tributação (impostos), terá de ser reposto pelo resto dos cidadãos. O que uns não pagam, outros terão de pagar. Logo, os custos da corrupção, em determinada sociedade, são pagos pelo resto da sociedade, pelos restantes cidadãos (e outros).

Este tipo de comportamento assemelha-se ao comportamento de um utente parasita (free-rider), um indivíduo que beneficia de bens e serviços públicos, mas não compartilha nos encargos dos outros cidadãos, em pagar por esses bens e serviços. Por exemplo, uma pessoa que utiliza os transportes públicos, sem pagar pelos mesmos, está a incorrer num comportamento de utente parasita. Está a utilizar um serviço público, sem pagar.

Bens, como a defesa, a educação e a saúde, são considerados bens essenciais, mas um utente parasita, embora desfrute destes mesmos bens, caso não tenha de o fazer, não pagará pelos mesmos (Costa, Cruz, Pereira, Cardoso, Saraiva, 2011). O problema do utente parasita é que, ainda que sejam bens essenciais à vida, o utente parasita não está disposto a pagar, os outros terão de pagar por ele (para além da subprodução, utilização excessiva ou deterioração do bem ou serviço, causada pelo utente parasita). Um indivíduo que beneficia de recursos, bens ou serviços, sem pagar os custos desse benefício. Outros terão de pagar por ele. Essencialmente, cometendo um ato de corrupção.

Apesar da corrupção ser mais frequente em regimes ditatoriais (TI, 2019), é um fenómeno presente em todo o mundo, todos os países e regiões, tanto em países, ditos, desenvolvidos, como em países, ditos, em desenvolvimento. Estando estes países envoltos numa economia global, o impacto da corrupção nos respetivos países, atravessa fronteiras, afetando diversos países.

Ainda que os efeitos da corrupção possam variar em função do tipo e alcance do ato ilícito, a sua natureza constitui uma violação de princípios gerais da atividade administrativa, incluindo códigos de conduta e cartas de ética, em particular, de princípios

pautados no CPA, incluindo, mas não limitado, ao princípio da legalidade, o princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos, o princípio da boa administração, o princípio da igualdade, o princípio da boa-fé, entre outros (Código do Procedimento Administrativo, 1991).

Os efeitos nefastos da corrupção atingem toda a sociedade, causando uma diminuição do desenvolvimento socioeconómico, prejudicando a livre concorrência e o funcionamento regular dos mercados, reduzindo o investimento e reduzindo o desempenho económico nacional e internacional. Para além disso, a corrupção ameaça os regimes democráticos, minando a coesão social, aumentando as desigualdades e danificando a reputação de instituições democráticas, causando uma quebra de confiança nos cidadãos, o que afeta o nível de desenvolvimento dos países e a leva a impactos negativos no bem-estar geral (Bondoso, 2015).

Um dos maiores entraves à diminuição da corrupção é a cultura cívica, presente numa sociedade. De forma geral, sociedades que possuem uma forte cultura cívica, têm menos preocupações com a corrupção. Os altos níveis de confiança dos cidadãos nas instituições públicas, que promovem uma maior participação e interesse pela política, para além de um elevado associativismo, levam a níveis de corrupção menores (Bondoso, 2015).

Por outro lado, uma sociedade baseada em níveis de educação e ética baixos, a falta de ética e transparência nos serviços públicos, para além da conduta desses mesmos serviços e o comportamento dos funcionários, as normas e códigos de conduta, as leis existentes que podem estar bem desenhadas, mas não aplicadas, a acumulação de cargos e inexistência de limitação de mandatos para cargos políticos e a concentração de poderes em um único indivíduo, representam algumas das maiores causas de corrupção na sociedade (Bondoso, 2015).

3. Sobre a Boa Governança

Esta discussão acerca da corrupção em Portugal, leva a uma discussão paralela, acerca da governança, boa governança, má governança e conceitos adjacentes. O conceito de governança não é consensual e pode ter várias interpretações, dependendo do enfoque da mesma, sendo que existem opiniões conflituosas quanto àquela que deveria ser a sua definição. O mesmo ocorre em relação às conceções de boa governança e má governança. Uma das razões para tal é a flexibilidade que o termo pode ter e as inúmeras ocasiões em que pode ser utilizado. Sendo assim, o que se segue é apenas uma entre várias observações daquilo que pode ser o conceito de governança e os subsequentes conceitos de boa governança e má governança, assim como outros termos similares.

O termo governança pode ser utilizado em diversos contextos, como governança corporativa, governança internacional, governança nacional, governança local, governança pública, governança privada, entre outras. O termo em si é, por vezes, utilizado como um sinónimo de expressões semelhantes, como governo, governar, governação e governabilidade. Logo, faz sentido diferenciar estes conceitos do conceito de governança.

Ainda que dicionários gerais definam a governança como sendo sinónima de governo e governação, há investigadores que escolhem diferenciar os termos (Ferreira, 2017). Este pequeno resumo procurará fazer exatamente isso, na esperança de se atingir uma melhor compreensão dos conceitos individuais e da governança.

A palavra governo alude às estruturas, instituições e entidades públicas que têm como função a definição de políticas, tomada de decisões públicas e prestação de serviços públicos. Em Portugal, o governo é um dos órgãos de soberania e o órgão constitucionalmente responsável pela condução da política geral do país, para além de órgão superior da administração pública. É o governo que exerce poder sobre a administração pública num Estado de Direito Democrático. O governo é sustentado, nos seus alicerces, por uma autoridade formal, por um poder, capaz de garantir a implementação de políticas públicas (Ferreira, 2017). Neste sentido, governo pode ser sinónimo de poder.

Governar refere-se à detenção de uma posição de força, através da qual é possível desempenhar uma determinada função, em que se tem o poder de decidir, implementar decisões ou de comandar e mandar em pessoas. Governação, por outro lado é visto como o ato de governar, de administrar, podendo também ser distinguida em boa governação e má governação (Ferreira, 2017).

A governabilidade, faz referência à dimensão estatal do exercício do poder, às condições nas quais o poder é exercido, ao desempenho dos atores políticos e a capacidade do exercício da autoridade política. Dessa forma, a governabilidade existe no enquadramento do Estado e representa um conjunto de condições necessárias, sem as quais o poder não pode ser exercido. A governabilidade tem uma dimensão fundamentalmente estatal (Ferreira, 2017).

A governança pode ser vista como algo distinto destes conceitos, ainda que partilhe similaridades. A governança é a forma, a maneira, como se realizam determinadas funções, que, na esfera da governação pública, inclui o modo de operação, realização ou implementação de políticas públicas, para além do processo de decisão, o alcance de programas, entre outras. A governança engloba a governabilidade, mas vai além desta, no sentido em que a governabilidade existe apenas na esfera pública, enquanto a governança não está restrita ao contexto público ou ao funcionamento do Estado (Ferreira, 2017).

Assim sendo, ainda que o conceito de governança seja suficientemente amplo para englobar a governabilidade, governança não é sinónimo de governo, governar, governação ou governação. A governança possui um plano mais amplo e engloba toda a sociedade, incluindo a dimensão governamental. Como tal, para efeitos deste trabalho, o conceito de governança consistirá no processo de tomada de decisões e no processo através do qual decisões são implementadas (Ferreira, 2017).

A governança compreende todos os processos de governar, sejam estes públicos, privados ou ambos. Visto que a governança é o processo de tomada de decisão e o processo pelo qual as decisões são implementadas, uma análise da mesma permite perceber, não só os atores formais e informais envolvidos neste processo, mas também as estruturas formais e informais estabelecidas para tomar e implementar decisões. O governo, por exemplo, é um ator comum no processo de governança. Os atores envolvidos nos processos variam conforme o nível de governança (internacional, local, público, privado, entre outros). Empresas privadas, associações civis, religiões, institutos de pesquisa, organizações não-governamentais, meios de comunicação social, lóbis, entre outros, são todos atores de governança.

A governança pode ser vista como algo muito simples, mas também muito complexo. A governança é o simples e complexo processo de tomada de decisão e implementação da mesma, tendo em conta os processos a seguir. Vejamos dois exemplos: Exemplo 1). Um grupo de colegas universitários juntam-se para planear uma festa. Precisam de pensar na comida, bebida, utensílios, local, horário, divulgação, entre outras questões. A gestão de todo este processo é a governança, é uma governança menor e muito mais simples,

mas é governança. Todas as decisões que têm de ser tomadas e os processos que têm de ser seguidos para que o objetivo final seja cumprido (a concretização da festa, que preferencialmente, será um sucesso) são a governança. Exemplo 2). Consideremos um governo nacional, em toda a sua complexidade de governação, interligação e relacionamento com outros órgãos, sendo estes, nacionais, internacionais, públicos, privados, entre outros. Algo tão complexo necessita de uma governança igualmente complexa. No primeiro exemplo, a governança pode ser vista como um conjunto de processos mais simples e no segundo exemplo, como algo, intrinsecamente mais complexo.

Ao conceito governança, juntaram-se os conceitos de boa governança e má governança. Como tal, verifica-se uma necessidade de distingui-los.

Como já foi demonstrado anteriormente, a boa governança (de acordo com a ONU) possui uma série de princípios que devem ser seguidos, caso um indivíduo ou organização, procure atingir uma melhor governação (mais eficiente, eficaz e económica). De acordo com a ONU, a boa governança promove a igualdade, a participação, o pluralismo, a transparência, a responsabilidade e o Estado de Direito, de forma sustentável e duradoura. Estes princípios, por sua vez, melhoram o nível de democrático de um país, assegurando, não só, eleições livres, justas e frequentes, mas também governos que supervisionam e fiscalizam o funcionamento das leis e tribunais que interpretam as mesmas (Ferreira, 2017).

Consequentemente, uma das maiores ameaças à boa governança, é a corrupção, que prejudica a transparência e a participação da população. A governança democrática promove o desenvolvimento humano (e mais), fomentando esforços na erradicação da pobreza, na proteção ambiental, garantindo a igualdade entre cidadãos e, de forma geral, proporcionando meios de subsistências sustentáveis. Para tal, seria essencial a participação da sociedade civil, em si um termo que engloba inúmeras organizações, para além do sector privado e cidadãos, ditos, comuns (Ferreira, 2017).

A boa governança surge então, como uma forma de realizar um maior desenvolvimento, garantindo uma melhor governação, diminuindo a pobreza e violência existentes, enquanto simultaneamente se protege os direitos humanos e aumenta o bem-estar da população, em particular, dos mais vulneráveis da sociedade (Ferreira, 2017).

Tendo em conta a evolução do conceito de governança e a maior consciencialização da importância da mesma, houve uma necessidade de diferenciá-la da suposta “má governança” (Ferreira, 2017). Sendo assim, pode-se considerar que a expressão “boa governança”, apenas existe para distingui-la da suposta “má governança”. Se a governança passada, a governança

exercida no passado, seja esta por parte de uma organização privada (ex: empresa privada) ou por parte de organização pública (ex: Estado), não tivesse estado aquém do esperado ou do que seria desejável, se a governança não tivesse sido, no mínimo, aceitável e, no máximo, desastrosa, o termo “boa governança” não existiria. O termo apenas existe para distingui-lo da “má governança” que já ocorreu e que não se quer que repita.

A boa governança refere-se à qualidade do exercício do poder, particularmente no que toca a critérios de responsabilidade, transparência, coerência, participação, eficiência e eficácia, entre outros. Ainda que estes princípios não descrevam precisamente a atividade administrativa, são considerados padrões gerais de uma boa administração e de uma boa governança (Ferreira, 2017).

Desta forma, o conceito de boa governança, enquanto processo de tomada de decisões e sua implementação, envolve, não apenas o Estado, mas outros sectores e parceiros sociais, em particular, empresas privadas, organizações não-governamentais, meios de comunicação social, entre outros (Ferreira, 2017). Ao envolver tantos atores sociais quanto necessários na formulação e implementação de determinadas políticas públicas, a governança procura garantir que os assuntos estatais são conduzidos de forma responsável.

Esta administração mais transparente e responsável da coisa pública, possui um sentido mais pragmático de formulação e implementação de políticas públicas, do que conceitos como democracia ou direitos humanos, no entanto, estes conceitos estão em si, intimamente ligados ao conceito de boa governança (Ferreira, 2017). Deste modo, a aplicação de princípios essenciais para a existência de boa governança, enunciados pela ONU, determinariam uma administração mais transparente e responsável dos recursos públicos, sejam estes, naturais, humanos, materiais, económicos, financeiros, ou quaisquer outros, de forma a atingir um modo de vida melhor e mais sustentável.

Pode-se então considerar, que o termo “boa governança” existe para o distinguir da “má governança” que já ocorreu e que não se quer que repita, em particular, uma governança que não era eficiente, que não era eficaz e que não era económica. O que se quer para o futuro é uma boa governança, uma governança mais eficiente, mais eficaz e mais económica.

Ainda assim, falta algo. Não se deve apontar apenas para isto. Para além de se desejar mais eficiência, mais eficácia, mais economia, deve-se querer também mais ética. Nas palavras da professora Cristina Sarmento, “Um funcionário público pode ser o mais eficiente, eficaz e económico possível, mas se não for ético, não é um bom funcionário público” (Sarmento, C., 2018, Aula, ISCSP). Estas palavras espelham a importância da ética em todos

os ramos de atividade humana, mas, em particular, no que toca à política e à administração, ofícios estes onde a importância da ética ascende a um novo patamar, sendo também estas as funções das quais os cidadãos esperam um maior sentido de responsabilidade e transparência.

Destarte, aquilo que é desejável que seja o futuro dos processos de tomada e implementação de decisão, deve ser uma governança, mais eficiente, mais eficaz, mais económica, mas também uma governança mais ética. A ética deve ser uma preocupação constante nos processos de tomada e implementação de decisão e em todas as políticas públicas.

Os critérios de boa governança referidos pela ONU podem ajudar a concretizar esta realidade. Deve-se notar, porém, que os princípios expressos, apenas podem ser atingidos, na sua totalidade, em regimes democráticos. A governança, ainda que pragmática na sua conceção, tem como um dos seus objetivos, a promoção do sistema democrático e a prevenção e combate à corrupção. A democracia consta então, como uma necessidade, para a existência de boa governança. Ainda assim, deve-se ter em conta que democracia é uma condição necessária, mas não suficiente, para a existência de boa governança ou boa governação pública. Quando nos deparamos com casos destes, parece pertinente lembrar as palavras de Winston Churchill, “A democracia é a pior forma de governo, exceto por todas as outras” (Churchill, W. L., 1947, Câmara dos Comuns, 11 de Novembro)¹⁰.

Por último, a prossecução da boa governança pode parecer algo extremamente complicado de se aplicar em concreto, mas não é necessariamente assim. É verdade que o conceito de governança é algo complicado, sobretudo quando nos deparamos com expressões distintas, mas que, por vezes, são utilizados como sinónimos, como governar, governação, governabilidade, entre outros. Contudo, assim que se definir o conceito de governança e o diferenciar de outros, o caminho a seguir torna-se mais claro.

Se considerarmos os princípios da ONU, vistos como essenciais para a boa governança, estes são passíveis de aplicabilidade prática no mundo real. A promoção da transparência, da prestação de contas, da participação, são apenas alguns dos princípios, defendidos pela ONU, que são facilmente promovidos e aplicados pelo Estado. Tudo o que é necessário, é vontade política.

¹⁰ A citação é uma parcela de uma parte do discurso feito por Churchill, “Muitas formas de governo foram tentadas e serão tentadas neste mundo de pecado e aflição. Ninguém finge que a democracia é perfeita ou totalmente sábia. De facto, tem sido dito que a democracia é a pior forma de governo, exceto por todas as outras formas que foram tentadas de tempos em tempos.”. (Churchill, W. L., 1947, Câmara dos Comuns, 11 de Novembro) (Churchill afirmou mais tarde que estava a citar uma outra pessoa)

Parte II – A Corrupção na Europa

1. Corrupção em Portugal

Nesta parte do trabalho será discutida a corrupção existente em Portugal, o alcance da mesma e os níveis de corrupção que afetam o país. Será realizada uma comparação com anos anteriores e com países da UE, da qual Portugal faz parte. Os dados analisados, em particular, ao realizar comparações com anos anteriores, serão examinados, apenas a partir de 1997, visto que foi esse o ano em que Portugal atingiu a sua melhor classificação no índice de perceção da corrupção da TI. O índice em si foi lançado pela primeira vez em 1995, não existindo dados de anos anteriores. O ano de 1999 será utilizado como ano base de comparação com anos subsequentes, visto que se procura realizar uma comparação de dez em dez anos. Ainda que os parâmetros para a formulação do índice de perceção da corrupção, tenham mudado em 2012, os resultados de anos anteriores serão utilizados de forma a fornecer uma ideia de onde o país se encontrava, no passado, e onde se encontra, atualmente.

Na maioria dos casos, as ações criminosas de corrupção são praticadas individualmente, por funcionários públicos, em todos os níveis hierárquicos, o que por si só demonstra o alcance da corrupção. Em particular, cerca de 41% dos atos, são praticados no conjunto de entidades que compõem a Administração Central, com particular ênfase nas forças e serviços de segurança, nas entidades das áreas da saúde, da educação, dos registos e do notariado e da justiça, e um conjunto de entidades dispersas de áreas como o ambiente, a concessão de apoios sociais, a juventude e o desporto, os serviços tributários (Maia, Almeida, Silva, & Serra, 2020).

As entidades que formam a Administração Local, representam outros 35% dos atos, das quais se destacam os Municípios, as Juntas de Freguesia e as empresas e outras entidades municipais e intermunicipais. Uma percentagem significativa, cerca de 23%, vai para outras entidades sob tutela pública, em particular, os agentes de execução, administradores de falência e solicitadores, as áreas do ensino e dos exames de condução, das inspeções técnicas a veículos automóveis e as instituições particulares de solidariedade social, para além de conjunto residual de tipologias de entidades dispersas, como as corporações de bombeiros ou as agremiações desportivas e culturais (Maia et al., 2020).

Esta pequena análise demonstra que a teia da corrupção é vasta e infecta diversas áreas sociais. Uma dessas áreas é uma de particular relevância, é a política, na qual se constata que o comportamento dos políticos e os processos relacionados com os contratos públicos como sendo os maiores problemas quanto à corrupção em Portugal.

As entidades privadas também são afetadas, com 68% das empresas a afirmarem que a corrupção é um problema ao realizar negócios. Para além disso, 46% consideram que as práticas de corrupção nos negócios ocorrem de forma abrangente (Maia et al., 2020). Ainda mais, parece que, o quão menor for a empresa, maior são as ocorrências de corrupção e nepotismo. Tudo isto aliado ao facto de que cerca de 90% do povo português considera situações de corrupção como sendo generalizadas e não restritas a um único órgão ou centro de poder (Comissão Europeia, 2014).

Em países sul europeus, incluindo Portugal, situações de suborno parecem ser raras, mas a corrupção, em geral, é vista como um problema sério. Esta perceção é partilhada por grande maioria dos portugueses, que consideravam a corrupção como o principal problema no país. Ainda que casos de suborno não sejam particularmente relevantes, ocorrências de fraude são, com o Banco de Portugal, a Inspeção-Geral de Finanças e o Tribunal de Contas, a colocarem a fraude em Portugal, como um dos maiores problemas atuais (Maia et al., 2020). A fraude e a corrupção são vistas como fenómenos globais, que afetam diversas entidades e, consequentemente, causam custos financeiros que terão de ser suportados pelos cidadãos.

Mais, ainda que Portugal possua, como já foi indicado, algumas das taxas de suborno mais baixas da UE, é comum o facto de os cidadãos não reportarem instâncias de corrupção às autoridades. Uma das maiores razões para isto, é o medo (de represálias) que as pessoas têm, de reportar estes casos. A crença de que de reportar tais atos trará consequências negativas para a pessoa que o fizer (ex: perda de emprego), limita o número de pessoas que está disposta a fazê-lo. Por outro lado, Portugal é um dos países da UE, onde reportar situações de corrupção é mais socialmente aceite (Global Corruption Barometer, 2016).

Como já foi referido, a corrupção não se restringe apenas ao sistema político, esta engloba toda a sociedade. Não obstante, é no sistema político que os cidadãos têm a perceção de que existem maiores níveis de corrupção em Portugal. Uma composição de dados de 2013 a 2017 mostrou que 66% dos inquiridos consideravam que a legislatura (Assembleia da República) era o local onde se encontrava maior corrupção. Por outro lado, outros indivíduos considerados igualmente corruptos, eram os juizes e magistrados (66%), seguidos pelos executivos de negócios (ex: bancários) com 51% e os oficiais do governo com 46%. A polícia

e líderes religiosos também são considerados exemplos de alta corrupção, de acordo com 38% e 35% de respostas dos inquiridos, respetivamente (TI, 2013). Verifica-se, portanto, uma grande desconfiança e descrença, por parte dos cidadãos, em sectores chave da sociedade.

Um outro estudo de 2013, observou que 78% dos portugueses considerou que a corrupção tinha aumentado nos últimos dois anos, enquanto 76% achava que o combate à corrupção, em Portugal, era ineficaz e 70% encarava o fenómeno como um problema sério no sector público. Como resultado desta falta de confiança nos serviços públicos, 60% dos portugueses considerava que o conhecimento pessoal de indivíduos (ou, a “cunha”) era necessário para obter resultados positivos nesses mesmos serviços e 53% pensava que o Estado servia interesses privados. Dos entrevistados, 42% afirmou não acreditar que o Estado proteja denunciante ou aqueles que colaboram com as autoridades. Apesar disso, os resultados demonstram uma forte vontade de mudança, com 85% dos inquiridos a acreditar que os cidadãos podem ter um impacto na luta contra a corrupção (Bondoso, 2015).

De acordo com uma análise publicada em 2018, o custo económico da corrupção em Portugal, supera os 18 mil milhões, cerca de 7,9% do Produto Interno Bruto (PIB), montante superior, por exemplo, ao orçamento anual para a Saúde (16,1 mil milhões de euros). Segundo esse mesmo estudo, 92% dos portugueses acreditam que a corrupção no seu país é generalizada e 79% que a corrupção fazia parte da cultura de negócios em Portugal. Para além disso em 2017, um inquérito demonstrou que 54% dos portugueses acreditavam que o nível de corrupção tinha piorado nos últimos 3 anos, enquanto 29% julgava que tinha permanecido o mesmo. Apenas 4% dos inquiridos acreditava que o nível de corrupção tinha diminuído (The Costs of Corruption Across de EU, 2018).

Estes dados demonstram a falta de confiança, por parte dos cidadãos, nas instituições. Se os cidadãos não têm confiança nas instituições públicas, não se sentirão motivados a participar ativamente na vida política, algo essencial para que exista boa governança. Além disso, esta desconfiança leva a que muitos cidadãos não tomem um papel ativo na luta contra a corrupção.

Por outro lado, ainda que Portugal faça parte do grupo de países-membros da UE, onde mais de 80% dos cidadãos consideram que a corrupção é generalizada no seu país, maior parte das pessoas não reporta situações de corrupção presenciadas, com apenas um quinto a escolher alertar as autoridades. Ainda assim, 84% de todos os entrevistados considera a corrupção como sendo inaceitável (TCCAEU, 2018).

Logo, embora a grande maioria entenda a corrupção como não sendo aceitável na sociedade portuguesa, são poucos os que estão dispostos a fazer algo para alterar o paradigma que é a perceção generalizada da corrupção nessa sociedade. Esta discrepância entre a percentagem de cidadãos que, em teoria, não está disposta a aceitar qualquer tipo de corrupção, mas, ainda assim, não a reporta, pode advir de uma cultura de aceitação e tolerância para com este fenómeno, dentro da sociedade portuguesa. Desta forma, a corrupção, para além de um fenómeno com implicações socioeconómicas, representa um problema ético (Bondoso, 2015).

Sendo assim, para além das consequências legais ou políticas da corrupção, é a falta de ética pessoal, aderente de uma cultura enraizada na ausência de cidadania por parte dos cidadãos ao lidarem diretamente com este problema. No entanto, se se assumir o problema da corrupção como ético e não apenas legal, então é apenas natural que se exija, por parte do Estado, a imposição de uma ética universal (Bondoso, 2015).

Visto que nem tudo o que legal é considerado justo e nem tudo o que é considerado condenável, é crime, não se pode considerar que toda a corrupção possa ser definida como a violação de leis tipificadas para a prevenir e punir (Bondoso, 2015).

O CP possui diversos artigos que detalham tipos de corrupção e as sanções para os mesmos. Os artigos 372.º, 373.º e 374.º, que falam especificamente de corrupção, incluindo corrupção passiva e ativa. O artigo 335.º estipula o crime de tráfico de influências, os artigos 336.º a 343.º, os crimes eleitorais, os artigos 375.º a 377.º, o peculato e os artigos 378.º a 382.º, o abuso de autoridade. Para além destes, existem também os artigos 217.º a 226.º, relativos a crimes contra o património (artigo 223.º, extorsão) e o artigo 363.º, relativo ao suborno (Código Penal, 1982).

Deste modo, pode considerar-se, que existe um grande zelo no sistema legal português, em caracterizar e definir diversas tipologias de corrupção, porém o sistema representativo e os sucessivos governos não conseguiram lidar com o aumento e estagnação dos níveis de corrupção no país. Como tal, passa para o Estado, o dever de imposição social de uma ética pública. A ideia da difusão de uma ética pública, baseada na transparência, na responsabilidade, na prestação de contas, entre outras. A ligação entre a ética e a ação do indivíduo e o valor ético que cada ação tem, como determinante da ação humana, irá causar um reajustamento das políticas públicas, em torno de uma governação pública baseada na ética. Ainda assim, isto apenas será possível, se ocorrer uma mudança cultural, em conformidade com os padrões éticos (Bondoso, 2015).

2. Comparação de Níveis de Corrupção

Em 25 de outubro de 1999 toma posse o XIV Governo Constitucional de Portugal, chefiado por António Guterres (atual Secretário-Geral da Organização da ONU). Na altura de tomada de posse deste novo governo, em finais de 1999, Portugal registava uma avaliação de 21, em termos de países mais e menos corruptos. Por outras palavras, de todos os países avaliados, Portugal era visto internacionalmente, como o 21º menos corrupto do mundo. Não obstante, o que se verificou é que, entre 1999 e 2019, foi no ano de 1999 que o país atingiu, em termos de corrupção, o seu melhor valor, sendo que, a partir daí, sucessivos índices de classificação da corrupção no mundo, posicionaram Portugal abaixo desse mesmo valor. Imediatamente no ano seguinte, em 2000, o país tinha baixado na sua classificação e estava então classificado como o 23º país menos corrupto (TI, 1999).

Obtendo uma perspetiva geral, de período de cinco em cinco anos, a partir de 1999, Portugal, em 2004, conseguiu uma classificação de 27 valores, afirmando-se como o 27º país menos corrupto, uma descida significativa desde 1999, quando se situava como 21º. Ainda assim, foi em 2009 que o país atingiu a sua pior avaliação em duas décadas, assegurando-se como o 35º país menos corrupto do mundo (no ano de 2009, Portugal teve a sua pior avaliação de sempre) (TI, 2009).

É de notar que esta subida em 2009 se dá pouco depois da crise financeira de 2007/2008. A crise internacional começou em 2007/2008, nos Estados Unidos da América (EUA), e atingiu Portugal (e o resto da Europa) por volta de 2008/2009. No final de 2007, início da crise económica, Portugal encontrava-se na 28ª posição. Este valor piorou em 2008 (32º país menos corrupto) e novamente em 2009, alcançando a 35ª posição. Tal classificação representou, desde 2007, em apenas dois anos, uma descida de 7 posições, isto são, 7 posições desde o início da crise internacional em 2007/2008 (TI, 2007).

Esta subida dos níveis de corrupção de um país, podem levar a uma discussão acerca da ligação entre crises económicas e corrupção. Durante momentos de crise económica, os cidadãos tornam-se particularmente sensíveis quanto à questão da corrupção, nomeadamente, quando esta é associada a determinados agentes/instituições políticas. A indiferença e desdém dada a esta temática em momentos de maior prosperidade e crescimento económico, é substituída por uma maior desconfiança e desacreditação para com as instituições políticas e os políticos em si.

Por outras palavras, enquanto não há falta de comida na mesa e as dificuldades financeiras não são grandes, também não o é a importância dada à corrupção pelo cidadão dito comum. Tal cenário muda em situações de crise económica e austeridade, nas quais o cidadão comum experiencia maiores dificuldades ao viver e vê a sua qualidade de vida a diminuir. Em situações destas, o cidadão quer ver as suas dificuldades sociais desaparecerem ou, pelo menos, aliviadas enquanto, simultaneamente, procura alguém para culpar pela atual situação na qual se encontra.

Momentos destes são incrivelmente perigosos, principalmente para países considerados democráticos. A corrupção, a impunidade dos corruptos e, por vezes, a incompetência dos governantes, abalam a confiança (já diminuta) dos cidadãos nas instituições democráticas e contribuem para uma maior desacreditação das pessoas nessas mesmas instituições. Esta insatisfação para com o funcionamento da democracia reflete um sentimento de grande parte dos cidadãos, de que os políticos não os estão a ouvir e caracteriza-se em altos níveis de abstenção, a ascensão, na Europa, de partidos populistas e de extrema-direita e o enfraquecimento ou destruição de instituições democráticas.

A insatisfação para com o funcionamento da democracia tem várias causas, mas duas das principais são a economia e a corrupção. Assim que o crescimento económico estagna ou abranda, assim que um país entra em crise económica e a qualidade de vida das populações baixa, a satisfação para com a democracia diminui (visto que o regime não consegue assegurar aos cidadãos, uma qualidade de vida que estes considerem, no mínimo, adequada).

A corrupção é um grande fator que contribui para as quebras de confiança nos sistemas democráticos. Quando existe uma perceção generalizada de que as instituições públicas e os atores das mesmas, que deveriam representar os cidadãos da melhor forma, na realidade, os roubam, de que a classe política, em geral, é corrupta, tais noções baixam o nível de confiança das pessoas nessas mesmas instituições e naqueles que as comandam, independentemente de quem sejam.

Ainda assim, o descontentamento dos cidadãos não é com a democracia em si, mas para com o funcionamento da mesma, em particular, das instituições que os deveriam representar. Existe uma perceção generalizada de que as eleições não provocam uma mudança no sistema, de que os políticos, independentemente do partido, são corruptos, de que os tribunais não tratam as pessoas de forma “justa”. Perceções deste tipo são alarmantes para o sistema democrático. A falha dos respetivos governos em abordar e lidar com o tópico da corrupção, faz com que os cidadãos percam cada vez mais confiança nas suas instituições.

Casos de corrupção e a perceção da mesma, dão aos cidadãos uma visão de que o dinheiro público (dinheiro dos contribuintes) é gasto, não para os beneficiar, mas para privilegiar uns poucos e que as instituições que os deveriam servir, fazem o contrário.

Voltando ao caso específico de Portugal, após 2009, os indicadores de corrupção melhoraram e a classificação do país aumentou internacionalmente. Em 2014, Portugal era o 31º país menos corrupto do mundo. Em 2019, era o 30º. Portanto, ainda que os números tenham melhorado ligeiramente, ainda se encontram longe dos valores obtidos em 1999. Além disso, ao olhar-se para estes indicadores, deve-se ter o cuidado de olhar, não só para a classificação absoluta que um país recebe, mas também para a pontuação (entre 0 e 100 pontos¹¹) atribuída a esse país. Em 1999, quando Portugal estava classificado como o 21º país menos corrupto do mundo, o país registava igualmente uma pontuação de 67. Passados 5 anos, em 2004, esse valor tinha diminuído para 63, enquanto o país mantinha a classificação de 27º menos corrupto. Uma diminuição acentuada, tanto em termos absolutos (classificação do país), como em pontos obtidos. Mas foi em 2009 que a situação mais piorou, quando Portugal, com uma pontuação de 58, era classificado como o 35º país menos corrupto (TI, 1999).

Apesar disto, situação melhorou ligeiramente com o passar dos anos, e em 2014 Portugal situava-se como o 31º país menos corrupto do mundo, com 64 pontos. Em 2019, como o 30º país menos corrupto do mundo, mas com apenas 62 pontos, ficando também abaixo da média de pontos verificada na UE (64). Há 5 anos, desde 2014, que Portugal não obtém uma melhoria ou descida significativa em índices de corrupção. Em 2015, apesar de ter subido de posição, para 28º país menos corrupto, tinha apenas 64 pontos. A situação rapidamente piorou em 2016 e 2017, quando atingiu o 29º lugar, com 62 pontos e 63 pontos, respetivamente. O cenário voltou a piorar nos anos de 2018 e 2019, quando o país foi classificado como o 30º menos corrupto, com 64 e 62 pontos respetivamente. Tem de se voltar até ao ano de 2010 para perceber que a situação não parece melhorar de forma duradoura, com altos e baixos a ocorrerem ao longo dos anos (TI, 2010).

O melhor valor que Portugal já registou foi em 1997, quando foi classificado como o 19º país menos corrupto do mundo e obteve 69.7 pontos. O país atingiu uma alta histórica de

¹¹ Os pontos são uma referência ao Índice de Perceção de Corrupção. As pontuações estão agrupadas em uma escala de 0 a 100, onde 0 significa que um país é percebido como altamente corrupto. (Transparência Internacional, 1993)

35 valores e 58 pontos em 2009 e uma baixa recorde de 19 valores e 69.7 pontos em 1997 (TI, 1997).

Gráfico 1 - Classificação de Corrupção de Portugal



Fonte: Trading Economics | Transparency International

Gráfico 2 - Índice de Corrupção de Portugal



Fonte: Trading Economics | Transparency International

Os valores de 1997 ou até mesmo 1999, são longínquos daqueles a que presencia atualmente. Desde então que o país assiste, não só a uma tendência decrescente, mas a uma estagnação nos últimos anos. Verifica-se, ao longo dos anos, uma trajetória descendente do país, na sua luta contra a corrupção e uma estagnação a nível internacional. Esta posição é defendida pela Transparência e Integridade, representante portuguesa da TI, que considera que um dos principais motivos para os resultados apresentados pelo país, é a falta de vontade política em lidar com o problema, aparente, por exemplo em falhas sucessivas, de diversos governos, a implementar recomendações internacionais, com o objetivo de diminuir os níveis de corrupção em Portugal (Transparência e Integridade, 2019).

Em 2002 a GRECO¹² realizou a primeira de quatro avaliações ao país, analisando a corrupção existente em diversos sectores sociais, incluindo os serviços públicos, e redigindo uma série de recomendações, cujo objetivo era identificar deficiências que poderiam existir, procurando prevenir situações de corrupção no futuro. Apesar da organização ter reconhecido o trabalho realizado pelo país nos últimos anos, ao lidar com o desafio da corrupção, notou que a perceção do fenómeno entre cidadãos portugueses ainda era alta (Evaluation Report on Portugal, 2003).

Desde 2002, a GRECO realizou mais três análises ao país, tendo a quarta e última ocorrido em 2014. De todas as avaliações realizadas (2002, 2005, 2010 e 2014), Portugal foi elogiado pelas alterações legislativas realizadas com o objetivo de prevenir e sancionar casos de corrupção, para além do trabalho de terreno realizado no sector público. Contudo, recomendações foram feitas ao nível legislativo, de alterações e harmonização de legislação, de forma a melhor prevenir a corrupção e também questões técnicas a serem tratadas dentro dos organismos públicos, como a revisão de procedimentos, a maior especialização de funcionários públicos, o aumento dos meios de investigação, a expansão de competências para departamentos policiais, entre outras (GRECO, 2014).

Ainda assim, das recomendações feitas a Portugal, verifica-se um padrão, no qual o país, para além de demorar bastante tempo a implementar as recomendações que lhe são feitas, o número de recomendações que apenas são parcialmente implementadas e o número de

¹² Acrónimo utilizado para se referir a “Group of States against Corruption” (GRECO) ou “Grupo de Estados contra a Corrupção”. Organização estabelecida em 1999, pelo Conselho da Europa, de forma a monitorar a conformidade dos Estados com os padrões anticorrupção da organização. O seu objetivo é melhorar a capacidade de seus membros de combater a corrupção, monitorando a sua conformidade com os padrões anticorrupção do Conselho da Europa, por meio de um processo dinâmico de avaliação mútua e pressão de pares. (GRECO, 1999)

recomendações que não são implementadas, tem vindo a aumentar (GRECO, 2019). Em 2002, quando a GRECO primeiro avaliou o país, fez 12 recomendações, das quais, até 2007, 11 tinham sido implementadas e apenas uma não o tinha sido (Addendum to the Compliance Report on Portugal, 2007). Todavia, em 2014, das 15 recomendações feitas, apenas uma tinha sido implementada, com 8 a serem parcialmente implementadas e 5 a não serem implementadas (ACRP, 2019).

Esta tendência negativa demonstra que, para além do tempo demorado a implementar as recomendações, Portugal tem falhado, nos últimos anos, em particular, a partir de 2014, a aplicar a maior parte das recomendações que lhe são dirigidas, com a grande maioria a serem ou parcialmente implementadas ou não implementadas de todo. Esta prática está em consonância com a estagnação a que o país tem assistido nos últimos anos, em termos de corrupção, na qual, ainda que não tenha havido um aumento significativo dos níveis de corrupção, também não houve uma diminuição (TI, 2010).

3. Corrupção na União Europeia

A corrupção não é um fenómeno local ou limitado a uma região ou país. É um flagelo global que causa sérios prejuízos socioeconómicos, afetando o desenvolvimento económico, enfraquecendo a democracia e comprometendo a justiça social e o Estado de Direito. Os Estados-Membros da UE não são imunes a isto e a natureza e extensão da corrupção varia consoante os países.

São os próprios Estados que criam a maior parte da legislação e instituições que tem como objetivo, prevenir e punir a corrupção. Não obstante, os resultados observados diferem bastante entre os respetivos países. Ainda que seja frequente a existência de normas anticorrupção, estas nem sempre são aplicadas de forma eficaz e as próprias instituições nem sempre possuem os meios suficiente para as aplicar. Por vezes, e semelhante ao que ocorre em Portugal, aparenta existir uma falta de vontade política para lidar com o problema (TI, 2019).

A crise financeira de 2007/2008 colocou uma pressão extra sobre os países europeus de lidarem com a corrupção e garantirem uma maior integridade e transparência ao lidarem com a despesa pública.

A sondagem Eurobarómetro (2013) apresentou os resultados de um inquérito aplicado a uma amostra representativa da população (27.786 pessoas) sobre a perceção da corrupção e expectativas de pagar um suborno (incluindo a experiência pessoal do indivíduo). Os resultados demonstram as diferenças entre os Estados-Membros.

Em países como a Dinamarca, Finlândia, Luxemburgo e Suécia, os cidadãos afirmam que raramente sentiram alguma expectativa de pagamento de suborno (menos de 1% dos casos) e o número de indivíduos que consideravam que a corrupção era generalizada nos seus países (20%, 29%, 42% e 44%, respetivamente), era menor que a média da UE (74%). No caso do Reino Unido, apenas 5 em 1115 pessoas afirmaram ter sido confrontadas com este tipo de expectativa (menos de 1%), o melhor resultado da Europa. Ainda assim, 64% dos britânicos consideraram que a corrupção no seu país era generalizada. Países como a Alemanha, Países Baixos, Bélgica, Estónia, França (cerca de 2%) e Áustria (5%) partilham resultados semelhantes (Eurobarómetro, 2013).

Por outro lado, na Hungria, Eslováquia e Polónia, um número considerável de pessoas afirmou ter tido experiência pessoal com suborno (13%, 14% e 15%, respetivamente). Os inquiridos também consideraram que a corrupção era generalizada nos seus países (89%,

90% e 82%, respetivamente). Em Portugal, Eslovénia, Espanha e Itália, situações de suborno são raras (1-3 %), mas a perceção dos cidadãos acerca da corrupção é elevada (90%, 91%, 95% e 97%, respetivamente). Esta perceção é muito influenciada pelos escândalos políticos e pela crise económica e financeira (Eurobarómetro, 2013).

Os piores resultados foram atingidos pela Croácia, República Checa, Lituânia, Bulgária, Roménia e Grécia, com 6% a 29% dos inquiridos a indicarem que já lhes foi pedido o pagamento de um suborno ou já tiveram essa expectativa e 84% a 99% dos inquiridos a considerarem que a corrupção é generalizada nos seus países (Eurobarómetro, 2013).

A nível europeu, cerca de 76% dos indivíduos consideram que a corrupção é um fenómeno generalizado nos respetivos países, 73% afirmam que o suborno é frequentemente a forma mais fácil de obter determinados serviços públicos e apenas 23% acreditam que os esforços que os respetivos governos estão a ter para combater a corrupção, são eficazes (Eurobarómetro, 2013).

Dados como estes e outros demonstram que são os países do sul e leste da Europa que registam as piores perceções dos cidadãos quanto aos níveis de corrupção nos seus países e são também os mais afetados pela corrupção. Por outro lado, os países do norte e centro europeu são vistos como aqueles que possuem os menores níveis de corrupção, facto apoiado pelas posições altas que estes países ocupam no índice de perceção da corrupção da TI (TI, 2019).

A necessidade de políticas anticorrupção tornou-se mais visível após a crise financeira que levou os cidadãos a exigir uma maior integridade e responsabilidade dos seus decisores políticos. Os Estados-Membros por sua vez, desenvolveram uma série de políticas para combater este fenómeno. No entanto, em vários Estados, incluindo Portugal, careceu e continua a carecer, a existência de uma estratégia global contra a corrupção.

Ainda assim, países europeus que não instituíram quadros legais e institucionais complexos, ou programas estratégicos, conseguiram diminuir os seus níveis de corrupção através de práticas e sistemas de prevenção, assim como padrões de transparência elevados, demonstrando que uma estratégia nacional contra a corrupção não é, necessariamente, a única abordagem a ser seguida (Relatório Anticorrupção da UE, 2014).

A ausência de mecanismos de controlo e prevenção da corrupção também constitui entraves a diversos Estados-Membros. Enquanto alguns Estados investem numa prevenção efetiva e abordagem pró-ativa da corrupção, outros possuem políticas fragmentadas de prevenção da corrupção. Os Estados que promovem medidas de prevenção possuem uma

reputação como alguns dos menos corruptos no mundo, enquanto outros, nos quais a corrupção não é vista como um problema sério por parte das elites políticas, não tomam medidas que promovam uma prevenção efetiva da corrupção. As políticas preventivas tomadas por alguns Estados, abrangem diversos aspetos, como normas éticas, medidas de sensibilização, a incorporação de uma cultura baseada na integridade, para além de mecanismos internos de controlo, promoção da transparência, entre outras (RAUE, 2014).

Os mecanismos de controlo e prevenção da corrupção desempenham um papel particularmente importante no combate à corrupção. Alguns dos Estados-Membros estão demasiados focados numa abordagem mais simplista de punição dos atos corruptos, dando demasiada importância às funções coercivas das autoridades. Ainda que qualquer plano eficaz de combate à corrupção deva possuir medidas punitivas, a corrupção, especialmente aquela que está profundamente enraizada na cultura dos Estados, não pode ser resolvida sem uma abordagem extensiva, baseada na prevenção dos atos corruptos. Há vários Estados que carecem de políticas de prevenção e mecanismos de controlo preventivos eficazes, o que dificulta a diminuição dos níveis de corrupção nos respetivos Estados (RAUE, 2014).

Embora se reconheça que a existência de organismos especializados no combate à corrupção, numa ótica de prevenção, punição, ou ambos, não constitui uma cura milagrosa para o problema, existem resultados positivos entre Estados-Membros da UE. Aqueles que atingiram os melhores resultados, conseguiram fazê-lo através de uma série de fatores que incluem, mas não são restritivos, à independência da organização face ao poder político, a existência de meritocracia na hierarquia da organização, os recursos necessários para a realização da sua missão, entre outras. Ainda assim, reconhece-se que estes elementos não são uniformes em todos os Estados-Membros. Não obstante, a existência de serviços anticorrupção constitui, em alguns Estados, um fator importante de reformas anticorrupção (RAUE, 2014).

A pequena corrupção também constitui um problema em alguns Estados-Membros, com riscos de corrupção mais elevados a existir a um nível regional e local, onde os mecanismos de controlo da corrupção tendem a ser menos exigentes que aqueles a nível central. A pequena corrupção, também designada como corrupção administrativa, ocorre a níveis inferiores da estrutura de governação pública, ao nível administrativo e costuma envolver valores monetários menores, especialmente quando comparados com os da corrupção política. A grande corrupção é a corrupção política, aquela que ocorre ao nível político e está associada às estruturas de governo e a projetos públicos e valores monetários de maior dimensão (Maia et al., 2020).

Para além destes, existem outros problemas entre vários Estados-Membros, que diferem na sua gravidade, assim como a falta de responsabilização das elites políticas, cujos escândalos políticos, associados a uma má gestão do dinheiro público e a falta de ética por parte dos políticos, aumenta a desconfiança e descontentamento dos cidadãos para com o sistema político. O financiamento ilícito dos partidos políticos e o dano à reputação dos políticos, os conflitos de interesse e os riscos envolvidos na mobilidade entre o sector público e privado no que toca a informações privilegiadas. A adjudicação de contratos públicos é também uma área particularmente vulnerável à corrupção em diversos Estados-Membros, tendo em conta as deficiências que existem nos mecanismos de controlo (RAUE, 2014).

Alguns Estados atribuem especial importância a medidas coercivas de repressão da corrupção, o que apresentou resultados positivos. Outros, porém, demonstram que as investigações são demoradas e a responsabilidade penal carece. Não obstante, medidas punitivas por si só não são suficientes e é fundamental a ênfase em medidas de prevenção. Uma maior transparência na utilização da despesa pública e na atividade dos lóbis, para além da proteção dos denunciantes, também são áreas que merecem atenção (RAUE, 2014).

De modo geral, pode-se afirmar que, em termos globais, Portugal encontra-se numa posição privilegiada no que toca à corrupção, mas quando comparado com os restantes países da UE, em particular, países do norte e centro da Europa, verifica-se uma diferença considerável de posição, com Portugal a ficar atrás destes países por longas margens, ao possuir níveis de corrupção muito maiores (TI, 2019).

Parte III – As Instituições e a Boa Governança

1. Sobre as Instituições

A corrupção, enquanto fenómeno nocivo social, ocorre tanto no sector público, como no sector privado. Sendo assim, evidencia-se como uma questão económica que não deve ser menosprezada. Os níveis de crescimento económico reduzidos, a evasão fiscal, as políticas públicas desnecessárias e custosas, a diminuição da confiança pública, entre outras, são questões que prejudicam a atuação do Estado e a procura pelo bem coletivo. São situações que minam a governação pública.

Estas questões tornam-se ainda mais predominantes, tendo em conta o panorama de crise financeira e económica, constantemente envolto na vida social, na qual os cidadãos exigem mais dos seus respetivos governos, particularmente em relação à corrupção. Neste contexto, medidas de prevenção e controlo da corrupção, com o objetivo de garantir uma governação pública íntegra, tornam-se imprescindíveis.

A questão torna-se, portanto, como garantir esta melhor governação? Em Portugal, o problema não parece advir de uma aparente falta de legislação, visto que a abordagem ao lidar com este fenómeno, tem sido uma mais tradicional e simples, de legislar acerca do assunto, com diversas intervenções legislativas (e respetivas alterações), mas que não têm tido os efeitos desejados. Assim sendo, o problema não é a falta de legislação, mas o facto de esta não estar a ser aplicada de forma eficaz (Maia et al., 2020). A solução para tal dilema pode então passar pela aposta em mecanismo de prevenção e controlo da corrupção.

Estes mecanismos, que teriam como objetivo final, o aperfeiçoamento da governação pública, resultando em maior transparência e responsabilidade para aqueles em posições de poder, passariam por uma série de controlos da própria administração pública. Controlos estes de prevenção e punição da corrupção.

Controlos internos, ou seja, as próprias leis, em particular, a lei máxima do país, a CRP, as leis reforçadas, as restantes leis e decretos-leis, os decretos legislativos regionais, os regulamentos, entre outras, assim como os sistemas de controlo internos que regulam a atividade dos serviços da administração pública. Controlos externos, que no caso português são assegurados pelo Tribunal de Contas, que fiscaliza a legalidade das ações administrativas, em termos orçamentais, de receitas e despesas. Controlos repressivos e punitivos, realizados

através das leis que punem comportamentos que não estejam em conformidade com a realização do serviço público e também através da polícia, dos tribunais, entre outras instituições que investigam e condenam tais comportamentos. Controlos preventivos, pelo meio de organizações que, a partir dos resultados obtidos pelos restantes meios de controlo, procuram identificar áreas de governação pública que sejam mais frágeis e, como tal, estejam mais expostas a atos de corrupção, e estratégias para lidar com essas fragilidades (Maia et al., 2020). No caso português, isto é maioritariamente feito pelo CPC.

Contudo, a legislação por si só, ainda que necessária, não é suficiente. É necessário que diversos mecanismos de controlo permitam um maior cumprimento da lei, mas também que esses mesmos mecanismos melhorem a aplicação da lei, assim como a sua eficácia. Deve-se ter em conta que os programas desenhados e desenvolvidos com o intuito de fazer cumprir a lei e melhorar a governação pública, devem estar em conformidade com as orientações emitidas por observadores externos, como a ONU, a UE e a OCDE, e devem ser adotadas, tanto no sector público, como no sector privado, tendo em conta as necessárias modificações.

A administração pública e o sector privado devem também dispor de códigos de conduta que possam servir como a base de valores a serem seguidos por todos dentro da organização. Deste modo, os mecanismos de controlo repressivos e punitivos, embora extremamente necessários, seriam utilizadas apenas como uma forma secundária de prevenção da corrupção. A formação dada aos funcionários públicos (e demais) a agir em conformidade com estes códigos de conduta, seria essencial na criação de uma cultura organizacional, com base na ética e integridade. Estes funcionários estarão preparados para responder a dilemas éticos que possam surgir e não estarão limitados pela lei, ordens de seus superiores hierárquicos ou até mesmo, conselhos de funcionários mais antigos e experientes.

As denúncias por parte de funcionários também constituem um mecanismo importante ao lidar com a corrupção. A proteção de funcionários denunciadores de práticas corruptas deve ser essencial, de modo a assegurar um eficaz funcionamento dos mecanismos de controlo de corrupção. O próprio incentivo à denúncia, sempre que haja razão para tal, serviria como um incentivo à promoção de uma cultura ética dentro da organização, e ao bom funcionamento da organização, como um todo. Como tal, as organizações públicas (e privadas) devem assegurar a proteção dos denunciadores e investigar as denúncias trazidas pelos mesmos, nunca esquecendo a presunção da inocência dos acusados e trabalhando em junção com a justiça (Maia et al., 2020). Deste modo, as organizações podem até ser privilegiadas, como entidades que atuam contra a corrupção.

Um dos fatores que pode prejudicar os países na sua luta contra a corrupção, é a inexistência de um ou mais organismos, especializados, dotados do conhecimento necessário e da autonomia exigida, que possam promover a prevenção e controlo da corrupção. A criação de agências anticorrupção pode permitir o desenvolvimento e aplicação de estratégias mais bem concebidas para lidar com a corrupção. Existem organizações portuguesas que lidam parcialmente desta forma, como o Departamento Central de Investigação da Corrupção e Criminalidade Económica e Financeira, da polícia judiciária, cuja natureza é fundamentalmente repressiva ou o CPC, cuja índole é exclusivamente preventivo (Maia et al., 2020).

Um órgão responsável pela prevenção e combate à corrupção, capaz de investigar atos de corrupção, em particular, receber e investigar queixas de corrupção, mas que também possa realizar detenções, buscas ou apreensões, tanto no setor público como no setor privado, examinando práticas e procedimentos, de modo a prevenir atos de corrupção, é indispensável.

Um organismo cujos poderes e competências estão cimentados na legislação, em união com um grande apoio político, para além da aplicação de penas de prisão elevadas e uma melhoria gradual dos salários, benefícios e condições de trabalho dos funcionários públicos. A aplicação de medidas de prevenção, em união com a repressão e punição de atos ilícitos seriam essenciais para uma política anticorrupção bem desenvolvida.

Habitualmente, são consideradas quatro condições necessárias para que agências deste tipo funcionem. Tais condições são: independência; especialização, competências amplas e poderes especiais e durabilidade (sustentabilidade a longo prazo) (Maia et al., 2020).

A primeira necessidade de tal órgão, seria a independência. Não se trata de uma questão não responsabilizar o organismo, ou uma ausência de controlo externo à sua atuação. Independência implica autonomia administrativa e financeira, com os recursos necessários para a realização da sua missão. Dessa forma, a agência teria a capacidade necessária para exercer as suas funções, sem interferência externa ou intervenção política (Maia et al., 2020).

Em segundo lugar, é necessária especialização. Considerando a progressiva complexidade que os atos de corrupção constituem, torna-se uma exigência, a existência de organismos cuja única missão seja combater a corrupção, ao encontrar formas especializadas de o fazer. Visto que não existe uma solução universal para resolver todos os tipos de corrupção, agências com recursos humanos (funcionários) especializados e interdisciplinares, constituiriam uma reposta adequado a diversos tipos de atos corruptos. O que se pretende são formas especializadas e adequadas de combater a corrupção, o que apenas é possível através de um grande conhecimento acerca do tema (Maia et al., 2020).

Em terceiro lugar, é preciso que as agências disponham de competências necessárias para investigar os maiores e mais complexos casos, como os que envolvem políticos ou altos funcionários da administração pública. Por outro lado, casos dessa magnitude podem ser perigosos para estes organismos, principalmente se ainda estiveram numa fase inicial, pelo que a capacidade de resposta a estes casos, pode não ser proporcional, especialmente quando se tem em conta os objetivos fixados pelas próprias agências (Maia et al., 2020).

Em quarto e último lugar, uma agência anticorrupção não deve ser um projeto ocasional que desaparece com facilidade com a qual é criada. É necessário que seja um empreendimento de longo prazo, um projeto duradouro, que resista ao passar dos anos ou aos escândalos decorrentes das suas funções. Para este objetivo seja cumprido, é necessário, não só a vontade política de criar a agência, mas o apoio político para que esta seja sustentável a longo prazo. Para isto, servirá também eficácia prática do organismo, na obtenção de resultados ao longo do tempo (Maia et al., 2020).

Independentemente do que se fizer, seja em termos legislativos, alterações de procedimentos nos serviços públicos, criação de agências anticorrupção, é necessário que haja um apoio político para a formulação e implementação de qualquer política pública referente à corrupção. Caso se verifique uma falta de apoio político, não se conseguirá alterar o paradigma de estagnação no qual o país se encontra (TI, 2019).

2. Códigos de Conduta

Ainda que insuficientes por si só, os códigos de conduta representam uma parte integrante daquilo que deve ser o relacionamento entre os cidadãos e os funcionários públicos. São os códigos e normas de conduta, que estabelecem a forma como os funcionários públicos se devem comportar na realização das suas funções. Os códigos de conduta ou códigos de ética são, essencialmente, uma ferramenta que constitui um conjunto de regras e princípios que devem pautar toda a atuação de um funcionário, seja este público ou privado, garantindo um rigor absoluto pela integridade e transparência.

Verificando-se, portanto, a importância de tais mecanismos, considera-se fundamental que estes façam parte do ordenamento jurídico que rege a atividade administrativa. Em 1993, o Conselho de Ministros aprovou a Resolução do Conselho de Ministros n.º 18/93, que estabelecia a Carta Deontológica do Serviço Público e continha uma série de normas e regras que deveriam regular o relacionamento dos funcionários com os cidadãos, para além da atividade realizada no exercício das suas funções (Resolução n.º 18, 1993).

Esta carta tinha inscrita, valores fundamentais, como a prossecução do serviço público, a legalidade, a neutralidade, a responsabilidade, a competência e a integridade, para além de deveres adicionais que os funcionários teriam de ter para com os cidadãos, a administração em geral e outros órgãos. A carta tinha como propósito, ser um modelo para a ação do quotidiano e servir de guia moral para os funcionários, cujo objetivo seria ditar a consciência individual de cada trabalhador, para que estes aderissem aos princípios e normas estipulados na carta. Identificava os valores essenciais do que deveria ser o serviço público, assim como um conjunto de regras de conduta que regiam as relações com os cidadãos, a administração e o poder político (Resolução n.º 18, 1993).

Todavia, esta resolução foi revogada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 47/97. A Carta Deontológica do Serviço Público foi então substituída pela Carta ética - Dez princípios éticos da Administração Pública. Esta nova carta foi discutida e consensualizada por diversas associações sindicais, o governo tomou conhecimento da mesma, mas não a aprovou, revogando a carta anterior (Resolução n.º 47, 1997). A nova carta serve atualmente como a carta ética da administração pública e o guia de como os trabalhadores públicos devem reger a sua atuação, seja no seu relacionamento com os cidadãos, seja no decurso das suas funções.

A nova carta consiste em dez princípios, vários deles semelhantes aos da carta anterior, com alguns novos. Tais princípios são: Princípio do Serviço Público; Princípio da

Legalidade; Princípio da Justiça e Imparcialidade; Princípio da Igualdade; Princípio da Proporcionalidade; Princípio da Colaboração e Boa Fé; Princípio da Informação e Qualidade; Princípio da Lealdade; Princípio da Integridade; Princípio da Competência e Responsabilidade. A própria linguagem utilizada em alguns dos princípios é similar à utilizada na carta anterior. Ainda assim, o governo, como órgão máximo da administração pública, apenas reconheceu a existência da carta, mas ainda não a aprovou (Resolução n.º 47, 1997).

O Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de Janeiro aprovou o atual CPA. O primeiro CPA foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, tendo sido revisto pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro. O código passou anos sem ser revisto, até que o Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, que aprovou o novo CPA.

O novo código resultou de uma transformação profunda do código anterior, passando a incluir novas alterações ao texto constitucional e ao direito ordinário, novas exigências que foram colocadas à administração pública, a força da lei e do direito da UE e a experiência acumulada da aplicação do código anterior (Decreto-Lei n.º 4, 2015).

O novo código consiste num documento extensivo que dota a administração pública de um diploma fundamental para que esta possa responder de forma eficiente, aos desafios atuais. Estão ainda incorporados dezassete princípios que em muito miram os princípios consignados na Carta Ética da Administração Pública, enquanto novos são introduzidos. Estes são os princípios gerais que, de acordo com o código, devem reger a atividade administrativa.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2016 aprovou o Código de Conduta do Governo. O código tem por objetivo, melhorar a qualidade da democracia e aumentar a confiança dos cidadãos nas instituições públicas e serve como um documento orientador do comportamento dos membros do governo, os membros dos seus gabinetes, dirigentes superiores da administração pública e os dirigentes e gestores de institutos e de empresas públicas.

O código possui princípios gerais de conduta, que devem ser seguidos pelos membros do governo e os membros dos respetivos gabinetes. Tais princípios são: Prossecução do interesse público e boa administração; Transparência; Imparcialidade; Probidade; Integridade e honestidade; Urbanidade; Respeito interinstitucional; Garantia de confidencialidade quanto aos assuntos reservados dos quais tomem conhecimento no exercício das suas funções (Resolução n.º 53, 2016). Estes princípios espelham, seja nos princípios em si, seja na sua definição e interpretação, os princípios do CPA e da Carta Ética.

O Código de Conduta do Governo tem por intuito, definir padrões claros e rigorosos de atuação dos detentores de cargos políticos e funcionários públicos. O código serviu também para reafirmar princípios e deveres já consagrados na legislação vigente, particularmente, no CPA, enquanto, simultaneamente, estabelecia critérios orientadores da conduta de membros do governo, em relação a aceitação de ofertas de bens materiais, convites ou outros benefícios.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 184/2019, reafirma e reforça o CPA e o Código de Conduta do Governo, contendo os mesmos princípios e, em certos casos, linguagem idêntica à do código de conduta (Resolução n.º 184, 2019)

Em 2001, o Parlamento Europeu aprovou, sob a forma de Resolução, e com base numa proposta apresentada pelo Provedor de Justiça Europeu, o Código Europeu de Boa Conduta Administrativa, que estabelece os princípios que as instituições e órgãos da UE e respetivos funcionários devem seguir, no seu relacionamento com os cidadãos. O Código fornece orientações acerca de medidas concretas que permitam uma maior eficácia, transparência e prestação de contas. Desta forma, aos cidadãos é reforçado o direito fundamental a uma boa administração.

O código permite aos cidadãos, melhor compreender os seus direitos e promove o interesse coletivo, baseado numa administração mais aberta, eficiente e independente. Serve também de guia para os funcionários públicos e a relação que mantêm com os cidadãos e promove padrões mais elevados de administração pública.

Está ainda consagrado no código, o artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que reconhece o direito a uma boa administração, para além de outros princípios e critérios, como a integridade, a transparência, o respeito pelos outros, a legalidade, a ausência de discriminação, a proporcionalidade, a equidade, a cortesia, entre outros, que fundamentam o teor do código e promovem uma melhor conduta pública (O Código Europeu de Boa Conduta Administrativa, 2001).

Entende-se então, que os códigos de conduta, ainda que insuficientes por si só, representam documentos importantes que servem de guia de práticas e comportamentos aos funcionários, em particular os funcionários públicos. Se nada mais, estes códigos existem como forma de demonstrar aquela que deve ser a atuação de cada funcionário público, para além dos princípios que devem reger a atividade das instituições públicas.

3. Ética, Integridade e Educação

A questão central deste trabalho tem sido a ética e como esta pode levar a uma diminuição dos níveis de corrupção apresentados por diversos países, em particular, Portugal. A promoção e o incentivo à ética e integridade pessoal dos indivíduos, principalmente entre funcionários públicos/políticos, pode servir como uma forma de contrariar os altos níveis de corrupção e a estagnação que o país enfrenta. A integridade é algo que já foi mencionado, mas apenas brevemente, porém, pode servir como uma ferramenta instrumental na diminuição de corrupção. Ainda assim, se integridade é algo pessoal, como se pode promover uma maior integridade, de modo a diminuir os níveis de corrupção?

De modo a tornar o combate à corrupção, um de prevenção e não de reação, deve existir um conjunto de regras, valores e princípios, passíveis de aplicação em diversos sectores da sociedade. Essencialmente, normas que promovam um comportamento ético e possam servir como base para a construção de uma cultura de ética e integridade, que possa ser disseminada por toda a sociedade. Não é suficiente a simples defesa de valores éticos e um apelo a uma cidadania mais consciente. Ações concretas devem ser tomadas.

Neste sentido, a aposta na educação pré-escolar, seguida no ensino básico, secundário e superior, representa uma estratégia inovadora com o intuito de promover uma maior ética e integridade e, conseqüentemente, diminuir a fraude e corrupção.

O sector privado não deve ser esquecido na luta contra a corrupção e empresas que estejam focadas na sua diminuição, através da aplicação da lei e códigos de conduta estritos, devem ser vistas como entidades de prestígio, cujas marcas devem ser promovidas. As boas práticas diárias servirão para criar uma cultura organizacional, com base na ética e integridade, que, por sua vez, terá efeitos no clima organizacional da empresa. A mudança de hábitos, associados à repugnância pela corrupção, diminuirão a ocorrência de tais práticas e facilitarão uma maior transparência, reforçando a confiança que outros depositam na organização, aumentando o seu valor intrínseco (Maia et al., 2020).

A existência de uma autoridade independente que possa fiscalizar e aplicar sanções é necessária para combater a corrupção e estaria em conformidade com as recomendações de entidades como o CPC, o GRECO ou a OCDE.

Os meios de comunicação social são uma parte integrante de qualquer sociedade, sendo particularmente relevantes em regimes democráticos. A imprensa tem, não só o direito,

como o dever de reportar casos de corrupção. Não se verifica, no entanto, aceitável, todas e quaisquer notícias realizadas com base em suposições não verificadas, cujo propósito é a difusão de material sensacionalista. Os factos devem ser verificados e a informação deve ser o mais precisa possível e divulgada de forma imparcial. Esta vigilância por parte dos meios de comunicação servirá como uma importante ferramenta de recuo e contração de comportamentos antiéticos, servindo também como uma forma de sanção (Maia et al., 2020).

As baixas condições económicas e, mais especificamente, o pagamento dos funcionários, pode ser um dos motivos que causam situações de corrupção, fazendo com que os funcionários acreditem que o salário que recebem não é suficiente pelos serviços prestados, alinhado com o tratamento dos mesmos, nos respetivos órgãos. Ainda que tal não constitua uma justificação para a quebra de códigos de conduta, é algo que deve ser continuamente aliviado, enquanto, simultaneamente, se aumenta a consciencialização e capacidade de reflexão dos funcionários, ao lidar com dilemas éticos (Maia et al., 2020).

Desenvolver e implementar canais de denúncia de casos de corrupção, a partir das quais acusações possam ser feitas e investigações realizadas, protegendo os denunciantes, servirá como uma força de mudança da cultura da organização. As denúncias são uma forma importante de detetar casos de corrupção, mas para que estes instrumentos funcionem, a presunção da inocência até uma possível condenação, deve ser primária. Não deve existir uma exposição dos suspeitos, sem que seja confirmado a culpa dos mesmos e, os denunciantes devem ser protegidos (Maia et al., 2020).

O fenómeno da corrupção é frequentemente visto como um “mal” do qual nunca se conseguirá escapar e, ainda que tal afirmação seja verdade, deve-se ter em conta que, apesar da corrupção, provavelmente nunca vir a desaparecer, esta pode ser diminuída. Para tal, o foco dos esforços deve estar em políticas proactivas, nas quais se procura lidar com as causas da corrupção (e variantes) e formas de as combater.

Das várias ferramentas e instrumentos que podem ser utilizados no combate à corrupção, a educação é a maior e mais importante de todas. Educando as crianças para a importância de uma vida ética, causará uma reestruturação de toda a sociedade, que, terá impacto em todos os sectores sociais, incluindo o Estado, a administração pública e as empresas privadas. O objetivo final deve ser uma mudança cultural duradoura, baseada na valorização da ética, do bem comum e do pensamento no coletivo, abandonando sentimentos individualistas, enquanto se coloca o prestígio de um cidadão, em um indivíduo honesto, dedicado, trabalhador, independentemente do seu estatuto pessoal, bens materiais ou monetários. A consciencialização

de que os progressos pessoais e sociais não são opostos, mas aliados. Uma sociedade que idolatre a pessoa boa, ética e integra, que valoriza a sua sociedade e a procura melhorar, enquanto, simultaneamente, repugna a corrupção em todas as suas formas (Maia et al., 2020).

Através da educação, consegue-se criar todo o tipo de sociedades, todo o tipo de mundos. Se o objetivo é a diminuição máxima da corrupção, deve-se começar por investir nas gerações mais novas. O combate à corrupção deve começar, não pelos agentes públicos ou políticos, mas pelos mais novos, aqueles que serão os futuros agentes públicos ou políticos. À medida que os hábitos sociais são alterados, o incentivo à corrupção diminuirá, assim como a tolerância à mesma. Dito isso, deve-se ter em conta que ao se falar de educação, não se está a referir a campanhas de sensibilização, mas a um investimento constante e contínuo nas camadas mais jovens da sociedade. Ainda que o ensino da ética esteja também pautado no ensino da disciplina de filosofia, aos professores, deve ser dada a formação necessária para lidar com este novo desafio.

Esta metodologia estaria baseada, não na simples transmissão de conhecimentos, mas no entendimento, compreensão e, acima de tudo, livre pensamento dos indivíduos. Deste modo, as crianças seriam ensinadas, não só a aprender as matérias, mas a pensar nelas, compreendê-las e fazer juízos acerca das mesmas. Uma educação deste género, serviria como instrumento de mudança cultural e, como tal, teria consequência na moral dominante da sociedade. Uma sociedade na qual a corrupção não seria tolerada ou aceiteada, mas repugnada. As normas e obrigações que teriam de ser seguidas, devido ao efeito de coerção social, causariam um impacto na sociedade, alterando esta para uma de valorização da integridade pública e intolerância para com a corrupção.

Ainda assim, ser-se ético e agir de forma ética será sempre uma opção individual e não uma obrigatoriedade social, imposta pela moral.

Conclusão

Este trabalho procurou diferenciar e definir os conceitos de moral e ética, como sendo diferentes, ainda que nem sempre se identifiquem como tal (Maia et al., 2020). Sendo assim, a moral ou moral dominante, refere-se a um conjunto de valores e princípios que regem a vida social coletiva, a vida em sociedade. Uma série de regras informais (e formais) que as pessoas de uma determinada sociedade adquirem através da cultura, educação, tradição, hábitos, entre outras, dessa mesma sociedade, que determinam a forma como a maior parte das pessoas se irá comportar, dentro dessa sociedade. É a moral que dita o que é considerado como “certo” ou “errado” em determinada sociedade.

A ética, por outro lado, diz respeito ao que uma pessoa considera como sendo “certo” ou “errado” (Maia et al., 2020). Todavia, o que uma pessoa considera como “certo” ou “errado” poderá e provavelmente será diferente daquilo que uma outra pessoa considera como “certo” ou “errado” e daquilo que é ditado pela moral dominante. A ética centra-se no indivíduo e na forma como este considera que deve viver a sua vida, como deve agir para com o mundo à sua volta, independentemente de considerações morais. Ao contrário da moral, a ética é individual e subjetiva, e como tal, depende unicamente da pessoa que a tem. Dito isso, a moral pode influenciar a ética de uma pessoa.

A ética e integridade são conceitos inevitáveis quando se discute a corrupção que existe no mundo, em particular, em instituições estatais. A procura por uma maior integridade em organizações públicas e privadas, deve ser uma preocupação em qualquer estratégia global, de longo prazo, ao lidar com a corrupção. A corrupção em si, possui uma natureza paradoxal, devido á sua complexidade. Um ato corrupto pode ser algo simples, como o suborno de um agente da polícia de trânsito, de modo a evitar uma multa por excesso de velocidade ou o suborno de um técnico da Câmara Municipal, para garantir a aprovação e o licenciamento de um projeto de construção de habitação. Pode também ser algo mais complexo como a construção de uma autoestrada, um hospital, um aeroporto, entre outros projetos públicos de grande dimensão, que carregam um peso monetário considerável (Maia et al., 2020). A dificuldade é ainda aumentada pelo facto de a corrupção ser, por vezes, algo difícil de identificar. Quando um funcionário permite que uma pessoa passe à frente na fila, prejudicando outros, quando um aluno assina a folha de presença em nome do colega que faltou à aula. Estes atos quotidianos constituem situações de corrupção.

Uma das consequências mais nefastas destes atos, dos menores aos maiores, é o custo económico e financeiro que acarretam, nos locais onde são praticados. O custo monetário da corrupção representa dinheiro desperdiçado, dinheiro este dos contribuintes, dos cidadãos, e dinheiro que terá de ser repostado. Todo o dinheiro que é perdido para o benefício de uns poucos, terá de ser compensado com o dinheiro dos cidadãos que de facto, cumprem as suas obrigações fiscais. O que uns não pagam, outros terão de pagar. Toda a sociedade irá pagar pelos atos corruptos de uns poucos (Costa et al., 2011).

O confronto com este vasto fenómeno social, ao qual se dá o nome de corrupção, leva a questões importantes. Como a eliminar? Como a prevenir? Como a controlar? Se a corrupção for considerada, como é neste trabalho, como um mal social, e existir um consenso relativamente grande, que não deveria existir, torna-se evidente que soluções para tal problema devem ser encontradas. A solução passa, portanto, por garantir uma melhor governação. Uma governação mais ética, eficiente, eficaz e económica e uma das formas de garantir esta melhor governação, é garantir uma governança igualmente ética, eficiente, eficaz e económica. A procura por uma melhor governança, uma boa governança, levará, inevitavelmente, a uma melhor governação, que, por sua vez, levará a uma diminuição dos níveis de corrupção.

A questão torna-se então, como garantir uma melhor governação. A promoção da boa governança é um aspeto importante, mas averiguando especificamente o que se pode fazer, analisando outros modelos, tentados em diversos países, é possível encontrar pontos em comum, que parecem ter resultado em uma diminuição dos níveis de corrupção existentes nos respetivos locais onde foram tentados.

A legislação é um ponto de partida essencial ao formular uma estratégia contra a corrupção. A CRP, as leis reforçadas, as leis e decretos-leis, os decretos legislativos regionais, os regulamentos, entre outros pedaços de legislação, devem conter normas e códigos de conduta que estabelecem ações concretas de cada entidade do setor público, na concretização plena da governação pública. Dito isso, o problema, em Portugal, não parece advir de uma falta de leis, mas sim da aplicabilidade prática das mesmas. O problema é que as leis não são cumpridas (Maia et al., 2020).

Os mecanismos de controlo, em toda a sua magnitude, devem ser implementados, em toda a administração pública. Mecanismos estes que têm como objetivo, a prevenção e punição de atos de corrupção. Estes mecanismos têm também de estar presentes na lei e, em certos casos, seriam a própria lei.

A formação dos funcionários públicos também não deve ser menosprezada. São os funcionários os responsáveis pelas organizações e aqueles que irão garantir uma maior ou menor ética e integridade dos serviços que ocupam. Por outras palavras, são os funcionários que irão garantir se um determinado serviço opera de forma ética, eficiente, eficaz e económica e são eles que irão determinar o grau de corrupção da organização. Neste sentido, o que se pretende, é que os funcionários sejam formados para que saibam lidar com situações práticas que possam surgir, e possam constituir impasses éticos para com a organização e o funcionário em si. A integridade deve ser vista como um conceito basilar na luta contra a corrupção. O incentivo à integridade dos funcionários, para que estes consigam lidar com dilemas éticos que possam aparecer no seu local de trabalho, de forma ética.

As denúncias, por parte de outros funcionários, mais íntegros, contra os seus colegas que cometem atos de corrupção, também representam um instrumento importante de uma política anticorrupção. A estes funcionários, deve ser proporcionada proteção e canais de denúncia adequados, para que se sintam seguros ao denunciar aqueles que cometem atos corruptos (Sousa, 2011). Mais, os funcionários devem ser incentivados a denunciar aqueles que testemunhem ter realizado atos contrários à ética pública. O silêncio não deve ser visto como uma opção legítima por parte de qualquer funcionário.

A luta contra a corrupção não poderá avançar, de forma significativa, se não existirem organismos especializados nessa mesma luta. A existência de agências anticorrupção, seja de configuração centralizada ou soluções de natureza descentralizada, é fundamental. Estas agências devem ter poder real e competências explícitas na lei, ao lidar com casos de corrupção (Maia et al., 2020).

A punição de casos de corrupção é extremamente importante no que toca a instrumentos de controlo, porém, não deve ser a única forma de lidar com o problema (Maia et al., 2020). Algo mais importante que punir, é prevenir. Desse modo, a prevenção que tais casos venham a existir, é fundamental. Uma das formas de assegurar esta prevenção, é a formação especializada providenciada aos funcionários. Contudo, formação por si só, não é suficiente. A educação, em particular, das camadas mais jovens, é primordial, na constituição de uma mudança cultural na sociedade.

Sendo assim, a forma de cultivar ética e integridade, é educando os mais novos a agir dessa forma. Existem determinados princípios que são vistos como essenciais para uma boa vida, para uma vida íntegra. Conceções como, “trata os outros como gostarias de ser tratado”, “ajuda o próximo”, entre outros. Estas noções espelham a forma como, supostamente,

deveria ocorrer a interação humana em toda a sociedade, no entanto, o quanto as pessoas os seguem, é questionável.

A defesa ocasional de valores como a transparência e a participação, é insuficiente. A melhor forma de inculcar integridade nos outros, é fazê-lo quando estes ainda são jovens. A promoção de conceitos de ética e integridade, contribuindo para uma cidadania ativa, irá resultar em cidadãos ativos e participativos, que não irão tolerar ou aceitar a corrupção, em qualquer uma das suas formas.

Se se considerar que o objetivo macro de qualquer estratégia anticorrupção, deva ser a diminuição do fenómeno, o investimento nos cidadãos mais novos da sociedade, poderá resultar em uma estratégia inovadora e eficiente. A produção de cidadãos com uma mentalidade diferente, iria levar a uma sociedade diferente, o que teria impacto na moral dominante dessa sociedade e levaria a uma mudança cultural. Uma mudança cultural que não tolere a corrupção (Maia et al., 2020). Caso esse seja um objetivo a ser concretizado, a educação é uma ferramenta imprescindível.

Ainda que tenha existido, em anos passados, tentativas de alterar a lei, de forma a minimizar determinados aspetos da corrupção, como, por exemplo, o enriquecimento injustificado (ou, ilícito) e apesar destes terem falhado, não resolveriam o problema central da corrupção, em Portugal. Em Portugal, o agravamento e estagnação dos níveis de corrupção, em índices internacionais, nos últimos anos, não se deve a uma falta de legislação, mas a uma falta de reformas estruturais, que têm sido defendidas por organizações como a GRECO e a OCDE, mas que diversos governos têm falhado em implementar completamente.

Organizações de combate à corrupção, como a Transparência e Integridade, apontam que não existe, em Portugal, um padrão de ética no governo e na política em geral, e não há vontade política para lidar com a corrupção (TI, 2019). Por sua vez, a ausência de um apoio político forte e duradouro, ditará a falha de qualquer abordagem que se tome. Se os dirigentes políticos não equacionarem a problemática da corrupção como um problema sério, qualquer mudança que ocorra, será diminuta.

As causas e consequências da corrupção são vastas e algumas das mesmas foram identificadas neste trabalho. Desde a falta de ética e integridade nos serviços públicos, a carência de mecanismos de controlo, de prevenção e punição da corrupção, a ausência de uma estratégia nacional de combate à corrupção, entre outras que, inevitavelmente, contribuem para um aumento da corrupção e os efeitos danosos da mesma, na sociedade. Entre as consequências da corrupção, contam-se a falta de confiança dos cidadãos nos serviços públicos, o custo

económico do fenómeno, o enfraquecimento das instituições democráticas, o subdesenvolvimento humano causado pela mesma, o alastro da indecência e ausência de integridade social, entre outras (Maia et al., 2020).

No entanto, dos inúmeros efeitos da corrupção na sociedade, o maior de todos é talvez a influência cultural que produz. A aceitação e complacência da população para com a corrupção, pode ser vista como uma das maiores causas da sua generalização social. O facto de os cidadãos considerarem a corrupção, por um lado, um mal social, mas por outro, uma inevitabilidade com a qual terão de viver, conduz a uma posição de aceitação e tolerância para com a mesma e seus agentes, promovendo uma cultura enraizada numa moral que aceita e tolera parte da corrupção e aqueles que a praticam.

A condenação simbólica da corrupção, em todas as suas formas, pode e é rapidamente substituída por indulgência para com determinados atos que podem não ser interpretados como corruptos por parte da população e são aceites, desde que aliviem as dificuldades diárias sentidas pelas pessoas (Sousa, 2011). Esta sobreposição entre os valores defendidos e os interesses privados, promovem uma cultura de tolerância e aceitação que se alastra por toda a sociedade e continua a permitir que atos corruptos ocorram.

Esta ausência de ética é talvez a maior implicação de todas, servindo como forma de promoção de futuros atos corruptos. A corrupção na política e falta de vontade de lidar com a problemática é certamente condenável, contudo, deve-se ter em consideração que os políticos são um reflexo da sociedade e se a sociedade não é ética, não é íntegra, os políticos não o serão. Os políticos e a classe política advém da sociedade na qual habitam, e se a mesma demonstrar uma postura tolerante para com a corrupção, tal postura será refletida na política. Acima de tudo, os cidadãos devem entender que eles próprios são corresponsáveis pela corrupção existente no país e pelo seu combate (Sousa, 2011).

Sendo o sistema político e a administração pública algumas das áreas mais importantes da sociedade, não são as únicas afetadas pela corrupção e suas consequências. O facto de a corrupção ser um fenómeno difundido pela sociedade (Maia et al., 2020), demonstra, a forma como é entendido pelos cidadãos, evidenciando o modo como os mesmos lidam com esta questão, uma atitude de aceitação e tolerância. Se não houver um foco de mudança cultural na sociedade portuguesa, por parte de uma estratégia anticorrupção, os esforços para minimizar o problema poderão revelar-se insuficientes.

Este trabalho procurou demonstrar que o fenómeno da corrupção é extenso e complexo, possuindo diversas causas e inúmeras consequências. Como tal, não existe uma única

simples solução para o mesmo. Não obstante, há formas de minimizar este flagelo, passando pela legislação, procedimentos, normas e códigos de conduta, reforço dos meios de investigação, educação e criação de novas agências, especializadas no seu combate, tentativas de alteração cultural, entre outras. Ainda assim, o combate à corrupção está estagnado no país e não existe vontade política, por parte de sucessivos governos (TI, 2019), de lidar com o que os cidadãos consideram ser um problema sério da sociedade portuguesa (Bondoso, 2015).

Por último, deve-se combater a normalização ou banalização da corrupção, como facto inevitável. É possível diminuir os níveis de corrupção existentes e as elites e restantes cidadãos não devem resignar-se ao status quo.

Referências Bibliográficas

Bondoso, A. (2015). O Contributo do Controlo Interno para a Prevenção da Corrupção: Estudo dos Municípios Portugueses. Húmus. Obtido em: <https://obegef.pt/wordpress/?p=19382>. doi: ISBN: 978-989-755-165-9

Comissão Europeia. (2014). Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu. Relatório Anticorrupção da UE. Obtido em: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report_en

Cooper, V., (2018). How Can We Reduce Corruption if Integrity is a Personal Choice? Democracy and Governance | Anti-corruption. Obtido em: <https://www.chemonics.com/blog/how-can-we-reduce-corruption-if-integrity-is-a-personal-choice/>

Costa, C. G., Cruz, A., Pereira, E., Saraiva, J. A. D., & Cardoso, J. R. (2011). Princípios de Economia. Universidade Técnica de Lisboa/ISCSP.

Egg, R. F. R. (2009) História da Ética. Obtido em: <http://www2.videolivaria.com.br/pdfs/11675.pdf>

Ética e relações de cidadania. O Nascimento da Ética. Capítulo 1. Obtido em: http://www.simonsen.br/semipresencial/pdf_etica/capi_1.pdf

Ferreira, V. (2017). A Boa Governança Pública e o seu reflexo na pobreza. Universidade do Porto. Obtido em: <https://hdl.handle.net/10216/110777>

GAN Integrity. (2018). Portugal Corruption Report. Business Anti-Corruption Portal. Obtido em: <https://www.ganintegrity.com/portal/country-profiles/portugal/>

Greco. (1999). Portugal. Evaluation Round. Obtido em: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/portugal>

Maia, A. J., Almeida, J. F., Silva, M. T., & Serra, R. (2020). Ética e Integridade na Vida Pública. Coimbra: Almedina

Soares, L. (2008). A Ética na Administração Pública. Universidade Técnica de Lisboa/ISCSP.

Sousa, L. (2011). Corrupção. Fundação Francisco Manuel dos Santos

The Greens/EFA in the European Parliament. (2018). The Costs of Corruption Across the EU. Obtido em: <https://www.greens-efa.eu/files/doc/docs/e46449daadbfebc325a0b408bbf5ab1d.pdf>

Transparency International. (1993). Corruption Perceptions Index. Obtido em: <https://www.transparency.org/en/cpi/2019>

Transparency International. (1993). People and Corruption: Europe and Central Asia. Global Corruption Barometer. Obtido em: https://images.transparencycdn.org/images/2016_GCB_ECA_EN.pdf

United Nations. (1998). Secretary-General Stresses Need for Political Will to Tackle Africa's Problems. Meetings Coverage and Press Releases. Obtido em: <https://www.un.org/press/en/1998/19980416.SC6502.html>

Yap, K. S. (2009). What is Good Governance? United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. Obtido em: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

EUR - Lex (2014). Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu. Relatório Anticorrupção da UE. Obtido em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52014DC0038>

Legislação

Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março – Aprova o Código Penal de 1982 Versão Consolidada Posterior a 1995

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

Resolução do Conselho de Ministros n.º 18/93, de 17 de Março – Aprova a Carta Deontológica do Serviço Público

Resolução do Conselho de Ministros n.º 47/97, de 22 de Março - Revoga a Resolução do Conselho de Ministros n.º 18/93, de 17 de Março (Carta Deontológica do Serviço Público)

Carta Ética - Dez Princípios Éticos da Administração Pública

Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de Janeiro – Aprova o Código do Procedimento Administrativo

Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2016, de 21 de Setembro – Aprova o Código de Conduta do Governo

Resolução do Conselho de Ministros n.º 184/2019, de 03 de Dezembro - Aprova o Código de Conduta do Governo

O Código Europeu de Boa Conduta Administrativa